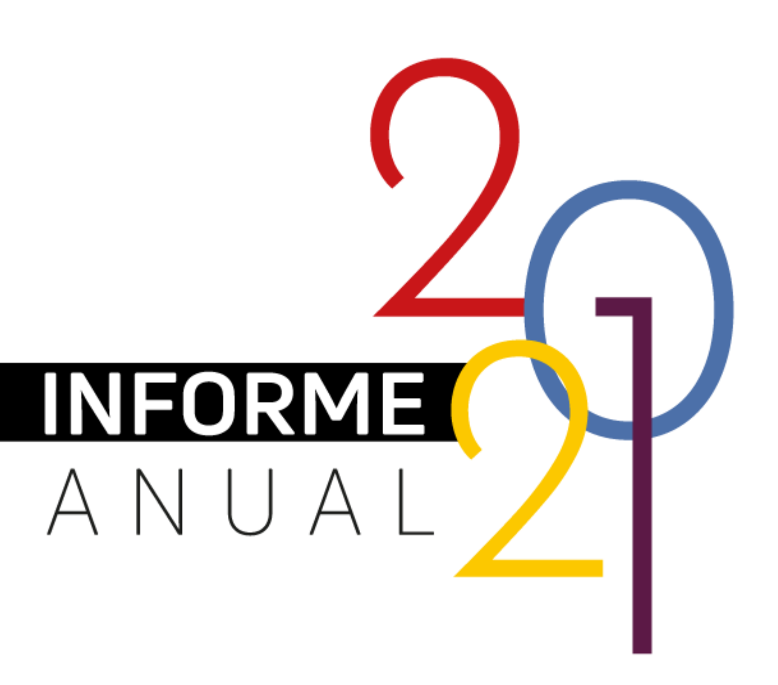

INFORME
ANUAL
2021


INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS



INFORME ANUAL

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE

2021





INFORME ANUAL SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2021
Versión preliminar

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos
Branislav Marelic Rokov
Carlos Frontaura Rivera
Consuelo Contreras Largo
Cristián Pertuzé Fariña
Debbie Guerra Maldonado
Eduardo Saffirio Suárez
Margarita Romero Méndez
Salvador Millaleo Hernández
Sebastián Donoso Rodríguez
Yerko Ljubetic Godoy

Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos
Sergio Micco Aguayo

Equipo de investigación, análisis y redacción
Unidad de Estudios y Memoria

Unidades – Nivel Central
Unidad de Administración y Finanzas
Unidad de Auditoría Interna
Unidad de Personas
Unidad de Planificación, Control de Gestión y TICs
Unidad de Promoción, Educación y Participación
Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia

Sedes Regionales
Antofagasta
Araucanía
Arica y Paranicota
Atacama
Aysén
Bio-bío
Coquimbo
Los Lagos
Los Ríos
Magallanes y Antártica Chilena
Maule
Metropolitana
O'Higgins
Tarapacá
Valparaíso





Presentación

De acuerdo a lo determinado por la Ley N° 20.405, el Instituto Nacional de Derechos Humanos presenta, en esta oportunidad, el *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2021*. Más allá del cumplimiento de una obligación formal, este documento refleja el compromiso y la extensión de la misión asumida por el INDH para dar a conocer, promocionar y proteger el universo de derechos e intereses de la ciudadanía, teniendo como referencia las obligaciones asumidas por el Estado de Chile a través de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país y que se encuentran vigentes.

Este año, la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2020 (ENDH2020), también realizada por el INDH, dio a conocer que para los chilenos y las chilenas el concepto de derechos humanos está directamente asociado al "derecho de las personas", así también como a las ideas de "respeto", "justicia" e "igualdad". Además, la misma Encuesta demostró que, mientras que el 43% de los adultos cree que en Chile los derechos humanos se respetan muy poco, el 83% de las y los niñas, niños y adolescentes considera muy relevante vivir en un país donde se respeten estos derechos.

Desde una perspectiva de más largo plazo, para 48% de la población, hoy día los derechos humanos se respetan menos que hace 5 años atrás, pero un porcentaje muy cercano –45%– cree que, de aquí a 5 años más habrá mayor respeto por sus derechos en el país (ENDH2020). Adicionalmente, la ENDH2020 indica que un 83% de la población en general considera que "ningún objetivo, por importante que sea, justifica que se violen los derechos humanos de nadie".

A partir del diagnóstico participativo presentado por la Encuesta, en este *Informe Anual* se reconocen los desafíos que nuestra sociedad y el Estado tienen por adelante, no se transa en relación a la protección de sus derechos humanos y se proyecta un mejor futuro para ciudadanos y ciudadanas.



Sin ser indiferente a las contingencias macro políticas y sociales que conforman el momento, a la trascendencia de los cambios institucionales que la Convención Constitucional y la nueva Constitución pueden engendrar, y a las jornadas electorales que movilizaron el debate en el país, esta edición del *Informe* privilegia una mirada empírica, con bajada al cuotidiano más acuciante de las personas, en dimensiones de los derechos humanos que involucran a distintos grupos de la sociedad y que exigen una toma de posición de todos los poderes del Estado, a partir de los estándares internacionales en la materia.

El primer capítulo, sobre "LA EFECTIVA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA", destaca como punto central la necesidad de una ley que regule el ejercicio de este derecho en Chile y, en sustitución al decreto hoy vigente (Decreto Supremo 1.086), describa las obligaciones del Estado para garantizarlo y justifique las eventuales limitaciones que se le impongan. Al abordarlo como un derecho individual y también colectivo, e investigar las restricciones a las que ha estado sometido, tanto en el ámbito público como en el privado, especialmente considerando las situaciones emblemáticas de la crisis social de 2019 y la pandemia de Covid-19 desde 2020, el capítulo explicita la complejidad del debate público sobre el tema, y la urgencia de una actuación informada del Estado.

Junto con afirmar que el derecho a reunión debe ser ejercido de forma pacífica, sin necesidad de autorización previa, en equilibrio con otros derechos de terceros y con el derecho de expresión, sin, por eso, permitir las manifestaciones de odio o discriminación, el INDH recomienda, sumado a la promulgación de la ley específica, que se ajusten los protocolos de actuación de Carabineros para garantizar el ejercicio de este derecho, que se adopten medidas para promocionar y educar sobre el derecho a reunión, y que se observen las nuevas necesidades normativas que la crisis sanitaria ha hecho surgir al respecto del respeto a las reuniones en ámbito privado.

El capítulo "VIOLENCIA Y VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN BARRIOS CRÍTICOS" trae un abordaje transversal sobre los derechos humanos en los territorios, presentando un georreferenciamiento de bienes y servicios públicos y apuntando hacía la desigualdad de oportunidades que la distribución irregular de la prestación estatal conlleva. Un rescate histórico de las políticas estatales en estas áreas permite identificar una acción gubernamental enfocada en el combate a la criminalidad y en el desarrollo de proyectos habitacionales, sin una mirada integral acerca de la cuidad ni de la ciudadanía.

Repasando los principios de indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, y al asentar la necesidad de garantizar el derecho a la dignidad humana en todos sus aspectos, el capítulo también considera la percepción de los y las habitantes de esos barrios sobre la actuación, y en muchos casos omisión, del Estado; destaca la necesidad de promocionar de forma equitativa derechos económicos, sociales y culturales; y resalta cómo la perspectiva interseccional cobra importancia para prevenir violaciones y promover la inclusión social sin discriminación de ninguna especie.

En aras a poder cumplir con los estándares de dignidad que todos los habitantes del territorio nacional deben gozar, el INDH recomienda que la mirada sobre los territorios conocidos como barrios críticos se haga desde un enfoque de derechos humanos, con políticas públicas que involucren a los gobiernos locales de forma coordinada e integral, evitando la criminalización de su población e invirtiendo mayores recursos en políticas preventivas –y no solamente represivas– en el combate a la criminalidad.

A su vez, el tercer y el cuarto capítulos están dedicados a grupos de especial protección y destacan las circunstancias que vivieron mujeres y migrantes, respectivamente, en el contexto de las restricciones y vulneraciones de derechos durante la pandemia de Covid-19. Teniendo como objetivo analizar la violencia y discriminación contra mujeres y niñas, abordando sus causas estructurales, el capítulo "LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN PANDEMIA: DE LA CRISIS SANITARIA AL RECRUDECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES"

relaciona la discriminación estructural de género al empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en el periodo de la crisis sanitaria, ya sea por el aumento de su labor en los cuidados de familiares, por la perdida o precarización de su situación laboral, o por el creciente número de denuncias de violencias sufridas en sus hogares debido a las cuarentenas.

El reconocimiento de una dimensión discriminatoria enraizada en la cultura y en las instituciones, que perpetúa las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres, permite avanzar en recomendaciones que consideren firmemente aspectos de educación, capacitación y transversalización del enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, en la elaboración de leyes y en la formación de funcionarios y funcionarias públicas, con los objetivos de mejorar la atención primaria a mujeres y niñas víctimas de violencia, para su inclusión económica y productiva, y para la distribución equitativa de responsabilidades intrafamiliares de cuidado.

"LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN CHILE DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: FLUJOS MIGRATORIOS, PANDEMIA Y ACCIONES JUDICIALES" es el capítulo que sigue y, como es indicado en su título, aborda el problema de los nuevos pasos que han surgido con el cierre de las fronteras nacionales y con las restricciones de ingreso impuestas por las medidas de cuidados frente a la propagación del Sars-Covid, así como las acciones judiciales que han sido interpuestas en razón de las expulsiones, especialmente las colectivas, de personas migrantes supuestamente en situación irregular o con antecedentes penales. En esos casos, el *Informe* destaca la necesidad de respetar el principio de (re)unificación familiar y el respeto por el debido proceso y el acceso a la justicia.

La discusión en ese capítulo también está dedicada a la nueva Ley de Migración y Extranjería, que creó el Servicio Nacional de Migraciones, pero todavía no ha entrado en vigencia dada la falta del correspondiente reglamento. Mientras crece la población de

algunas nacionalidades migratorias, y otras están volviendo a sus países de origen o buscando otros países de destino, las medidas administrativas y la actuación de las policías, Carabineros y PDI, son las que han definido las condiciones de vida de hombre, mujeres, niños y niñas migrantes que cruzan las fronteras del país.

Las recomendaciones del INDH en esta materia pretende sumarse a los esfuerzos ya en curso empeñados por organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y funcionarios y funcionarias del mismo Instituto en su labor de promoción y protección. Entre las principales medidas recomendadas está la publicación del reglamento y el ajuste de las medidas administrativas a los dictámenes de la normativa internacional; y la no discriminación en la prestación de servicios y asistencias sociales; el amplio respeto al derecho al refugio, entre otras.

El capítulo “EL PILAR DE JUSTICIA DEL PROCESO TRANSICIONAL POST DICTADURA EN CHILE Y EL DEBER DE PERSEGUIR, INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS (1973 – 1990)” cierra el documento manteniendo la tradición institucional de reforzar la memoria histórica acerca de las graves violaciones de derechos humanos sufridas por las víctimas de la dictadura y sus familiares. En específico, el capítulo aborda las causas judiciales referentes a la materia, analizando la actuación de distintos organismos del Estado y las brechas y deficiencias frente a los compromisos relacionados al pilar de justicia del proceso transicional en Chile, así como algunos de los avances que resultan de las presiones realizadas por grupos organizados de la sociedad civil.

Para ello, se analizan aspectos de la persecución penal, como la duración razonable del proceso, la participación de víctimas en los procesos, la proporcionalidad de las penas, el cumplimiento efectivo de las condenas, la colaboración de los acusados, y los beneficios concedidos a las personas condenas por crímenes de lesa humanidad, apuntando a la fragilidad con que estos aspectos han sido instalados en la jurisprudencia y practica de los

organismos auxiliares de la justicia nacional. Asimismo, de forma complementaria, se analiza la meta de “tomar todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los DDHH durante la Dictadura, del eje sobre “Dictadura y Memoria” del Plan Nacional de Derechos Humanos, indicando su grado de implementación y la evaluación preliminar de sus resultados.

En las 13 (trece) Recomendaciones de este último capítulo, se rescatan muchas recomendaciones de *Informes Anuales* anteriores (2011, 2012, 12013, 2014, 1015 y 2017) –lo que develaría la falta de compromiso por parte del Estado al largo de los años en lo que se relacionada al tema– y también se proponen nuevos aspectos de actuación, como una ley de ejecución que trate específicamente de las condenas por crímenes de lesa humanidad; el respeto del Consejo de Defensa del Estado a las medidas dictadas por las Cortes internacionales; y la divulgación, evaluación e priorización de las acciones de justicia transicional en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Para concluir, queremos dejar consignado que las normas, estadísticas, teorías y tendencias recopiladas en este documento adquieren mayor sentido cuando son interpretados a partir de los testimonios y aportes de cada uno y cada una de las personas que colaboraron con el entendimiento de los fenómenos analizados, a quienes agradecemos y reconocemos.

Con el contenido que aquí se presenta, esperamos poder estar a la altura de la expectativa social, contribuyendo de esta forma al crecimiento de la perspectiva expresada en la Encuesta Nacional inicialmente mencionada, de que en los próximos años los derechos humanos sean más respectados y que nadie, por ninguna condición que lo caracterice ni por ningún objetivo que se persiga, vea sus derechos humanos vulnerados.



Derecho a Reunión



La efectiva protección del derecho de reunión pacífica



LA EFECTIVA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

ANTECEDENTES

El derecho de reunión pacífica corresponde a un derecho civil y político reconocido en todos los tratados internacionales de derechos humanos más relevantes y en la mayoría de los ordenamientos jurídicos internos de las naciones de tradición democrática. Este derecho constituye un elemento esencial de las naciones libres, pues mediante su ejercicio las personas pueden expresar sus opiniones políticas y participar en actividades de variada índole (Kiai, 2012, párr. 12), de manera que sirve de cauce para el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

De acuerdo a Kiai (2012, párr. 24), ex relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas, se entiende por reunión “la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto”. Este concepto reconoce diversas modalidades: manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones e, incluso, sentadas.

Siguiendo la definición del exrelator Kiai, el derecho de reunión pacífica versa sobre una libertad de ejercicio de naturaleza dual –individual y colectiva–, transitoria (de ahí que pueda distinguirse del derecho de asociación) y que puede desarrollarse en espacios de uso público, dando lugar, por ejemplo, a manifestaciones. En este contexto cobran también relevancia otros derechos y libertades, como la de expresión y el derecho de petición. El mismo derecho existe en recintos privados, donde se pueden dar con el fin de desarrollar reuniones de los más diversos propósitos: religiosos, familiares o, incluso, meramente recreacionales.

Respecto al derecho de reunión ejercido en espacios de uso público, cuya expresión más notoria es la manifestación, se trata de una libertad ampliamente ejercida en nuestro país, a pesar de que su protección jurídica es deficitaria, pues su regulación específica queda entregada a una norma de mero carácter administrativo (INDH, 2011a), y no a una ley, tal como exigen los estándares provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. También se han registrado algunas prácticas policiales que contrarían el



adecuado ejercicio de este derecho. Las acciones violentas cometidas por particulares en el contexto de manifestaciones constituyen un tercer factor que conculca el ejercicio del derecho de reunión por quienes concurren pacíficamente al espacio público.

Conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH) 2020, el 45% de las personas piensan que el "derecho a manifestarse públicamente" en "nada" es protegido por el Estado chileno (INDH, 2020b, p. 46). Tal dato representa un aumento estadísticamente significativo en lo que respecta a su percepción de desprotección, ya que siguiendo los datos de la ENDH inmediatamente anterior, aplicada en 2018, la población percibía que el Estado en "nada" aseguraba este derecho en un 32,1% (INDH, 2018, p. 12).

La problemática de la deficiente garantía del derecho de reunión pacífica cuando se ejerce en espacios de uso público, materia que se abordará en el desarrollo de este capítulo, también guarda relación con la distinción que aún hace el Estado entre manifestaciones autorizadas y no autorizadas.

El 20 de marzo de 2019, una convocatoria a una marcha en favor de las demandas del pueblo mapuche en el centro de la ciudad de Temuco derivó en una intensa intervención policial contra las personas que participaban en ella. A pesar de que esta manifestación no estaba autorizada por la Intendencia o Gobernación Provincial, las y los participantes se congregaron de modo pacífico, pero, apenas dieron comienzo al recorrido, se produjo la actuación policial mediante el uso de gases lacrimógenos, carros lanza-agua y el despliegue de efectivos de Fuerzas Especiales (Biobío, 2019). Por estos hechos, el INDH presentó una acción constitucional de amparo en favor de las personas que resultaron afectadas por el actuar de Carabineros, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes mapuche. La Corte de Apelaciones de Temuco dictaminó que, conforme a los antecedentes acompañados en el proceso, se generaban dudas sobre el cabal ajuste del actuar de Carabineros a los protocolos sobre uso de la fuerza y que, por lo tanto, en lo sucesivo, la acción policial debía apegarse estrictamente a lo señalado en tales instrumentos.[1]

Durante agosto de 2019 también concitó interés por parte de la opinión pública una convocatoria a una marcha que propugnaba consignas contrarias a la migración y a la presencia de personas migrantes en Chile, que finalmente no fue autorizada por la

[1] Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 34-2019, considerando décimo.

Intendencia de Santiago, ya que parte de los organizadores llamaron a los posibles asistentes a portar armas, cuestión que está expresamente prohibida por la Constitución, así como en el ordenamiento internacional. Al respecto, la intendenta metropolitana de ese entonces, Karla Rubilar, señaló:

> Hemos tomado la decisión de rechazar la solicitud de esta marcha del día domingo y llamamos a los ciudadanos a no asistir ese día, porque no va a haber autorización y vamos a tomar los resguardos pertinentes para que nadie pueda marchar ese día, ni a favor, ni en contra, porque aquí está en juego el bien superior de cuidar a los habitantes de Santiago (Radio Universidad de Chile, 2019b).

Lo dicho tuvo su correlato en la decisión que el INDH adoptó desde el nivel central y replicó en las distintas sedes regionales del país, en orden a oficiar a las intendencias regionales recomendando que, en el marco de nuestro mandato institucional, se recordara que las manifestaciones protegidas por el Derecho Internacional y el ordenamiento constitucional son aquellas que se realizan pacíficamente y sin armas. Los mismos manifestantes convocaron nuevamente a una marcha, que se realizó en septiembre de ese mismo año, siendo permitida por la Intendencia de Santiago al no existir un llamado al uso de armas (Radio Universidad de Chile, 2019a).

En relación a la intervención policial en el contexto de manifestaciones, el INDH (2011b, 2016) ha constatado que, al intentar evitar desmanes y actos de violencia, pueden ocasionarse violaciones a los derechos humanos, como aquellas que guardan relación con las detenciones que allí se efectúan, encontrándose casos en que son declaradas ilegales en los controles de detención efectuados por los juzgados de garantía. Además, se ha consignado en los informes del INDH que ocurren episodios de uso indiscriminado y desproporcionado de gases lacrimógenos, incluido en lugares cerrados, sin la ventilación adecuada; así también de hechos de violencia de género, totalmente ajenos a los protocolos policiales, que han afectado especialmente a niñas y mujeres.

A mayor abundamiento, en los informes que el INDH ha realizado en el contexto del Programa de Derechos Humanos Función Policial y Orden Público, ha recomendado que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública instruya permanentemente a Carabineros de Chile para que respete y garantice el derecho de reunión pacífica y libertad de expresión, contemplados en la Constitución Política de la República (CPR) y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, focalizando sus acciones exclusivamente

sobre los grupos que representen una amenaza para los fines de las reuniones pacíficas y la seguridad pública.

El recuento meramente ejemplar efectuado hasta el momento da cuenta de las problemáticas a las que está sujeto el ejercicio del derecho de reunión pacífica en nuestro país y que, tal como fue adelantado, han quedado evidenciadas en mayor medida a partir de octubre de 2019. De acuerdo al trabajo de observación de recintos asistenciales que el INDH desarrolló durante el "estallido social", y cuyos datos se encuentran consignados en el *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2019*, entre el 19 de octubre y el 30 de noviembre de tal año, se efectuaron 1.022 visitas a 67 centros de salud, pudiendo catastrar a un total de 3.442 personas heridas por agentes estatales en el contexto de protestas sociales (INDH, 2019, p. 28).

El Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, organizó un ciclo de conversatorios, entre septiembre y octubre de 2020, para analizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugares de uso público. Posteriormente, la misma repartición inició una consulta virtual, a fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre estas materias y obtener un insumo que ilustrara la redacción de un proyecto de ley para regular el ejercicio de este derecho. Sin embargo, a la fecha de cierre de este capítulo, tal proyecto no había sido presentado al Congreso Nacional.

Además de la mencionada iniciativa del Ejecutivo, el 16 de enero de 2020 fue presentada una moción parlamentaria cuyo objeto es "regular el ejercicio del derecho de reunión y limitar el uso de armas de fuego y dispositivos disuasivos por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública" (Boletín Nº 13.209-07). No obstante, esta iniciativa no presenta avances desde el 22 de enero de 2020.

Por otra parte, durante la emergencia sanitaria derivada por la pandemia de SARS-CoV-2, causante de la enfermedad Covid-19, el ejercicio del derecho de reunión pacífica, tanto en espacios públicos como privados, estuvo sujeto a diversas restricciones de orden sanitario, llegando, incluso, a prohibirse durante los puntos más críticos de la pandemia toda clase de reuniones, como encuentros familiares o sociales, ceremonias religiosas y actividades deportivas, entre otras. Sobre estas restricciones, el INDH indicó lo siguiente en su *Informe Anual 2020* (p. 64):





> El actuar diligente y debido del Estado, exigido en términos generales por el DIDH, también abarca otras dimensiones, sobre todo cuando se consideran las medidas que han restringido o suspendido el ejercicio de otras facultades y prerrogativas, tales como la libertad ambulatoria, el derecho de reunión pacífica, la libertad de culto y el libre emprendimiento económico, entre otras, y que se han producido por la adopción y renovación del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, toques de queda, cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios, y prohibiciones de funcionamiento del comercio no esencial. En este sentido, el Estado se encuentra obligado a que la formulación de las medidas adoptadas para manejar la pandemia restrinja el menor número de libertades y derechos, por una parte, y personas, por la otra.

A partir de los antecedentes mencionados, el objeto de este capítulo es analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, el ejercicio del derecho de reunión pacífica y su resguardo en la Constitución y otros cuerpos normativos que la regulan. Junto a lo anterior, se argumentará sobre la necesidad de contar con una ley[2] que garantice el ejercicio del derecho a reunión pacífica, considerando especialmente los estándares de derechos humanos pertinentes.

ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

Contenido normativo del derecho de reunión pacífica

El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en los siguientes términos:

> Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

---

[2] En el sentido que le da la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (1986), sobre el concepto, ha señalado que "[…] la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".



En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) también se reconoce este derecho en los mismos términos que en el PIDCP, agregando que debe ejercitarse "sin armas". Además, según el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la reunión pacífica podría disolverse si incita la discriminación, la hostilidad o la violencia, o "si la perturbación adquiere los niveles 'de grave y sostenida'",[3] expresión cuyo alcance puede ser interpretado a partir de la siguiente analogía:

> […] aunque deben tolerarse las simples molestias para terceros o la perturbación temporal de la circulación de vehículos o peatones, si una reunión impide el acceso a servicios básicos, por ejemplo, bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o altera de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo, obstruyendo una vía principal durante varios días, la dispersión podría estar justificada. El hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución.[4]

Este derecho se encuentra reconocido, además, en una constelación de tratados internacionales concernientes a grupos específicos, tanto a nivel universal como regional. La Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 15.1 dispone: "los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas". La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece en su artículo 26.a que a estas personas se les reconoce el derecho de "participar en reuniones […] conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole".

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), en su artículo 4º indica que "toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos", entre los que se comprende el derecho de reunión pacífica. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

---

[3] https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/alcance-de-las-disposiciones-de-derecho-internacional-sobre-el-derecho-a-la-reunion-pacifica-y-su-relacion-con-otros-derechos/

[4] Asamblea General de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/66. Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Disponible en: https://undocs.org/es/A/HRC/31/66



Mayores dispone en su artículo 28 que “la persona mayor tiene derecho a reunirse pacíficamente y a formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos”.

Restricciones al ejercicio de los derechos de reunión pacífica: estándares específicos para considerarlas como restricciones lícitas

Aunque el derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido ampliamente en diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante, como se consignó en el apartado anterior, también es cierto que estos mismos textos habilitan a los Estados a establecer determinadas restricciones considerando que, como todo derecho fundamental, el derecho de reunión pacífica no es absoluto o ilimitado. Sin embargo:

> […] las restricciones que se impongan a su ejercicio tienen que ajustarse indefectiblemente a derecho, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables, y con sujeción a una revisión administrativa o judicial competente, independiente, imparcial y diligente (Mujica Petit, 2019, p. 458).

Tanto el artículo 21 del PIDCP como el artículo 15 de la CADH establecen, como el primer y más importante requisito, que el ejercicio de este derecho solo puede estar sujeto a las restricciones establecidas en una ley, excluyendo cualquier otra posibilidad normativa de naturaleza jerárquica inferior. También debe considerarse que la CADH, en su artículo 15, establece un estándar adicional respecto al derecho de reunión, pues además de exigir que sea pacífica, como también lo dispone el artículo 21 del PIDCP, debe ejercerse “sin armas”, de manera que este es un elemento constitutivo del adecuado ejercicio de este derecho.

Luego, ambas normas internacionales establecen una serie de elementos que deberían observarse por parte del Estado al momento de restringir el ejercicio de este derecho, pues solo serán admisibles desde una perspectiva de derechos humanos en la medida que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.





En consecuencia, las restricciones al ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse pacíficamente están permitidas si son necesarias para una serie de fines públicos, en particular la protección de los derechos y libertades de los demás, siempre que sean proporcionales y previstas por la ley (Ciampi, 2017, párr. 16). Además, estos objetivos o razones legítimas no deben ser ampliados o sustituidos en la legislación doméstica y deben ser interpretados restrictivamente por la autoridad pública (European Commission for Democracy Through Law & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2019, párr. 28).

Siguiendo la línea argumentativa precedente, el exrelator Kiai expresó que “solo podrán aplicarse ‘ciertas’ restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción” (Kiai, 2012, párr. 16). Así, cuando se establezcan restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales e idóneas a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos (Comité CCPR, 2004; Kiai, 2012).

En concordancia con los elementos anteriores, es fundamental que cualquier regulación sobre el derecho de reunión responda a una “presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas” (Kiai, 2012, párr. 26), de manera “que el respeto del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas supone que el Estado cumpla la obligación positiva de facilitar el ejercicio de ese derecho” (Kiai, 2016, párr. 27). En este sentido, se ha dicho por parte de la doctrina, que ello implica:

> […] que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades […]; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás (Kiai, 2012, párr. 28).

En lo que respecta al Sistema Regional, también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la “protección al derecho de reunión comporta no solo la obligación del Estado de no interferir en su ejercicio de manera arbitraria, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo” (CIDH, 2011, párr. 130). En el mismo sentido, continúa el informe indicando que, a efectos de



garantizar y proteger el derecho de reunión, los Estados deben adoptar medidas normativas, incluso:

> […] desarrollando planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar y no obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión, lo cual abarca, desde los requisitos solicitados para llevar a cabo una manifestación, el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas durante su realización, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizar su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria (CIDH, 2011, párr. 134).

En concordancia con los aspectos destacados anteriormente, el informe de la CIDH (2011, párr. 137) ha indicado que:

> La exigencia establecida en algunas legislaciones de un aviso previo a las autoridades sobre la realización de una protesta social es compatible con el derecho de reunión, cuando tiene por objeto informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal del resto de la comunidad, así como facilitar al Estado tomar las providencias necesarias para brindar una protección adecuada a los participantes de la misma. Sin embargo, los requerimientos que creen una base para que la reunión o manifestación sea prohibida o limitada como, por ejemplo, a través de la exigencia de un permiso previo, no son compatibles con este derecho.

EL DERECHO DE REUNIÓN: DUAL, INDIVIDUAL Y A LA VEZ COLECTIVO

El derecho de reunión pacífica, como una instancia a través de la cual se puede ejercer otros derechos y libertades, como el de petición y libertad de expresión, ha sido definido tipológicamente como un derecho dual, ya que puede ser estudiado tanto como un derecho civil como un derecho político "precisamente en razón de la dimensión individual y colectiva que su titularidad, ejercicio y fines poseen, por una parte, y la conexión directa que tienen con la política y las fuerzas políticas organizadas y no organizadas" (Zúñiga, 2013, p. 208). Así, el derecho de reunión guarda una relación estrecha con los postulados propios de una sociedad democrática en el sentido de la Convención Americana.



De acuerdo a la definición dada por el exrelator Kiai, citada al principio de este capítulo, se entiende por *reunión* la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, de manera que, en los hechos, puede adoptar múltiples formas. De este modo, se puede situar al derecho de reunión dentro de las libertades para cuyo ejercicio se necesita de la concurrencia de diversas voluntades, ya que, aun tratándose de un derecho individual, su ejercicio es colectivo; en otros términos, se trata de una libertad que corresponde a cada persona, pero cuyo ejercicio necesariamente requiere de otros, pues "se ejercita con otros en un proceso de evidente interacción" (Zúñiga, 2013, pp. 221-222).

A pesar de la amplitud de las expresiones de este derecho, ya se ha planteado que hasta antes de la pandemia su estudio había estado centrado en su manifestación pública, dado que "es a través de la ocupación de los espacios públicos y de su (re)significación política que la ciudadanía participa y se relaciona con el poder estatal –esto es, comunicando posturas políticas que espera que la autoridad considere, discuta, adopte, etc." (Lovera, 2015, p. 106).

El actual relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, Clément Nyaletsossi, ha manifestado que los Estados deben garantizar la libertad de reunión pacífica, en tanto desempeña un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, facilita la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejerce influencia en la política pública, al permitir que las personas se comuniquen, movilicen, organicen y conecten; propicia la solidaridad y la formación de alianzas entre ellas, contribue a conformar la opinión pública y la adopción de decisiones, ayudando a constituirles en verdaderos agentes de cambio (Nyaletsossi, 2018, párrs. 9 y 18).

El mismo relator Nyaletsossi ha indicado diversas tendencias observadas a nivel mundial en la imposición de restricciones u obstáculos al ejercicio del derecho a la reunión pacífica (2018, párr. 70):

a) El uso de la legislación para suprimir el ejercicio legítimo de la libertad de reunión pacífica;
b) La penalización de las protestas pacíficas y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para contrarrestarlas o reprimirlas;
c) La represión de los movimientos sociales;





d) La estigmatización de los agentes de la sociedad civil y los ataques contra ellos;
e) La aplicación de restricciones a determinados grupos.

Estas tendencias pueden explicarse por el hecho de que los Estados, sobre todo en contextos de mayor efervescencia social, pueden verse impulsados a controlar con más intensidad los episodios de manifestaciones o desincentivarlos con diferentes prácticas y regulaciones. Estas hipótesis, además, se anclan en que las manifestaciones, aunque sean pacíficas, son expresión de un conflicto o proceso de interacción contenciosa entre actores e instituciones, con diversos grados de organización, que actúan de manera colectiva buscando la mejora o defensa de sus intereses, y que se expresan en el espacio público de manera visible (Calderón, 2012; Garretón, Joignant, Somma, y Campos, 2018). En esta misma línea, debe considerarse lo planteado por Lovera en orden a que las manifestaciones permiten "que personas que no pueden participar de los canales formales de participación, como las elecciones (por ejemplo, por ser personas bajo la edad habilitada para votar), o que carecen del recurso a los medios tradicionales de comunicación, como la prensa, puedan hacer escuchar su voz" (Lovera, 2015, p. 103).

REGULACIÓN NACIONAL SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

El derecho de reunión se encuentra consagrado en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en cuya virtud se asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Agrega esta norma que "las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía".

Como puede observarse, el texto constitucional regula de modo diverso el derecho a reunión pacífica dependiendo si tal se desarrollará en un recinto privado o en uno público; y en este último caso, la CPR utiliza una referencia a las "disposiciones generales de policía", la que se ha interpretado como el ejercicio de la potestad reglamentaria y contraviene los estándares internacionales de derechos humanos mencionados, al limitar el ejercicio del derecho mediante normas infra legales. Otro sector de la doctrina, tal como se verá más adelante, ha manifestado que el concepto "disposiciones generales de policía" no debe ser entendido restrictivamente y, por lo tanto, corresponde al legislador regular el ejercicio de este derecho (Cea, 2012).



Volviendo a lo dispuesto en las obligaciones internacionales de derechos humanos, este derecho solo puede ser regulado y restringido por una ley en el sentido expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya señalado. Más allá de las diversas posturas doctrinarias explicadas en el párrafo anterior, y dado que en la práctica este derecho se encuentra regulado por una norma de naturaleza administrativa, tal panorama *iusfundamental* se erige como una anomalía dentro de la redacción del artículo 19 de la Carta, pues "de todos los derechos, el de reunión es el único que se somete en sus regulaciones a normas reglamentarias y no a leyes" (Lovera, 2015, p. 103).

Regulación del derecho de reunión pacífica ejercido en lugares de uso público

Siguiendo, entonces, la redacción del artículo 19, número 13, de la CPR, las normas de policía que regulan el derecho de reunión pacífica en lugares públicos se encuentran contenidas en el Decreto Supremo 1.086, de 1983. El artículo 1° de esta norma sostiene que "las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas". Sin embargo, en el artículo 2° se establece una serie de requisitos. Tales son:

> a) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b);
> b) El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. Deberá expresar quiénes organizan dicha reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, dónde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá la manifestación;
> c) El Intendente o Gobernador, en su caso, pueden no autorizar las reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público;
> d) Igual facultad tendrán respecto de las reuniones que se efectúen en las plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebraren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados;

> e) Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública;
> f) Se considera que las reuniones se verifican con armas, cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y, en general, cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ordenarán a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho, la reunión será disuelta.

El artículo 3°, y último, del Decreto Supremo 1.086 establece que “los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar, por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°”.

Junto a lo anterior, que es la regla general, conforme al artículo 39 de la CPR, el ejercicio de ciertos derechos –como el de reunión– puede ser afectado bajo situaciones de excepción (guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública), como, en efecto, sucedió durante la crisis social iniciada en octubre de 2019 y, luego, a partir de marzo de 2020.

Complementariamente, en 1984 se dictó el Decreto 1.216 que regula el derecho de reunión durante la vigencia del estado de sitio, que puede ser decretado en caso de guerra interna o grave conmoción interior. El artículo 1° de este decreto establece que cualquier reunión pública debe ser autorizada previamente por la o el intendente regional; y, en caso de que las reuniones tengan relevancia nacional o excedan el ámbito de una sola región, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5°, deberán ser autorizadas por el Ministerio del Interior. Este decreto supremo establece requisitos más estrictos para la autorización de una reunión pública en comparación con los mencionados en el artículo 2° del Decreto 1.086, pues las solicitudes de autorización deben ser firmadas por, a lo menos, dos personas, quienes se responsabilizarán por la normal y ordenada celebración de la reunión.

Las materias abordadas en este acápite no fueron objeto de modificación en virtud de la Ley 21.073, de 22 de febrero de 2018, que regula la elección de gobernadores regionales y crea las figuras de delegados presidenciales regionales y provinciales, modificando el contenido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. De acuerdo al artículo 4°, letra c), de la modificada Ley 19.175, corresponderá al



delegado provincial, y no a las y los nuevos gobernadores, "autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad a las normas vigentes. Estas autorizaciones deben ser comunicadas a Carabineros de Chile".

Considerando esta modalidad de regulación del derecho de reunión pacífica en lugares de uso público, el exrelator Kiai manifestó, en el contexto de una visita realizada a nuestro país, que existe

> *de facto* un régimen de autorización que no solo contradice la Constitución […] sino que es incompatible con el derecho internacional y con las mejores prácticas que rigen la libertad de reunión pacífica. En lo esencial, la exigencia de una autorización –incluso cuando se la denomina 'notificación'– convierte el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en un privilegio (Kiai, 2016, párr. 17).

También en relación al caso chileno, el exrelator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha opinado:

> Según las mejores prácticas, los Estados pueden, a lo sumo, exigir una notificación previa para las reuniones pacíficas, pero no pueden supeditarlas a la obtención de una autorización. El objetivo de la notificación previa es que las autoridades puedan facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y adoptar medidas para proteger a los manifestantes, la seguridad y el orden públicos y los derechos de los demás. El Relator Especial reconoce que, dada su naturaleza, las reuniones pueden perturbar en cierta medida la rutina normal de la vida cotidiana. Sin embargo, la injerencia en los derechos y las actividades de los demás es solo temporal y, por lo tanto, debería tolerarse (Kiai, 2016, párr. 18).

Siguiendo en el caso chileno, el exrelator Kiai mencionó que "con el actual régimen normativo las reuniones espontáneas están prohibidas de hecho. Las reuniones espontáneas, cuando el preaviso no sea viable o cuando no se pueda determinar quién es el organizador, deberían estar exentas de los requisitos de notificación" (Kiai, 2016, párr. 20). Por lo tanto, se ha indicado que, conforme a los estándares internacionales:

> […] el hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla. Si la reunión no se ha notificado a las autoridades como corresponde,





> no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores, la comunidad o los dirigentes políticos (Kiai, 2016, párr. 21).

Respecto a normativa relacionada con el ejercicio del derecho de reunión en espacios de uso público, también deben considerarse materias de naturaleza penal.[5] En este sentido destaca la Ley 21.208 que modificó el Código Penal para tipificar acciones que atenten contra la libertad de circulación de las personas en la vía pública a través de medios violentos e intimidatorios, y fija penas aplicables al saqueo, que surgió de una moción parlamentaria presentada el 27 de noviembre de 2019 (Boletín 13090-25) y, tras una rápida tramitación, fue promulgada el 21 de enero y publicada el 30 del mismo mes del año 2020.

La ley finalmente aprobada incorporó al Código Penal el artículo 268 septies, que en su primer inciso sanciona al que:

> […] sin estar autorizado, interrumpiere completamente la libre circulación de personas o vehículos en la vía pública, mediante violencia o intimidación en las personas o la instalación de obstáculos levantados en la misma con objetos diversos, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo" (61 a 540 días). Idéntica pena se impondrá a los que, sin mediar accidente o desperfecto mecánico, interpusieren sus vehículos en la vía, en términos tales de hacer imposible la circulación de otros por esta.

El inciso segundo del artículo 268 septies del Código Penal agrega:

---

[5] Aunque no se ha aprobado como ley de la República, también puede mencionarse el proyecto de ley que establece el ocultamiento de la identidad como tipo penal, circunstancia agravante en caso de flagrancia (Boletín 12.894-07). Pese a su encabezado, el proyecto no contempla un tipo penal autónomo de ocultamiento de identidad, sino que por una parte propone una agravante especial para el delito de "desórdenes públicos". Además, el proyecto propone modificar el artículo 12 N° 5 del Código Penal, que entre las circunstancias agravantes de la responsabilidad penal señala la de "en los delitos contra las personas, obrar con premeditación conocida o emplear astucia, fraude o disfraz", agregándole a continuación la frase: "que tenga por intención positiva ocultar su identidad mediante capucha, embozo, pasamontañas u otro medio semejante". Finalmente, se agrega en el inciso tercero del artículo 134 del Código Procesal Penal, dentro de las faltas que excepcionalmente autorizan la detención de los imputados en vez de solo citación (de acuerdo al artículo 124), "el delito asignado en el inciso segundo del artículo 269 del Código Penal".





> Será castigado con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio (61 días a 3 años) el que lanzare a personas o vehículos que se encontraren en la vía pública instrumentos, utensilios u objetos cortantes, punzantes o contundentes potencialmente aptos para causar la muerte o producir lesiones corporales, a menos que el hecho constituya un delito más grave. El tribunal, al momento de determinar la pena, tendrá especialmente en consideración la peligrosidad del instrumento, utensilio u objeto lanzado.

Además, se modificó el artículo 269 del Código Penal, que ahora dispone:

> Fuera de los casos sancionados en el Párrafo anterior y en el artículo 268 septies, los que turbaren gravemente la tranquilidad pública para causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado, incurrirán en la pena de reclusión menor en su grado mínimo (61 a 540 días), sin perjuicio de las que les correspondan por el daño u ofensa causados.

Durante la tramitación en el Congreso esta ley, que originalmente fue conocida como "anti-barricadas", incorporó además el objetivo "anti-saqueos", agregando en el Código Penal los artículos 449 ter y 449 quáter, además de un nuevo inciso final al artículo 450. De este modo, se agravan aumentando en un grado las penas privativas de libertad de los robos y hurtos con ocasión de calamidad o alteración del orden público, y se hace aplicable el aumento de penas que señala el artículo 449 para los robos o hurtos de vehículos en el caso de que se destruyan para apropiarse de partes, a los casos en que exista "sustracción o destrucción de todo o la mayor parte de aquello que había o se guardaba en algún establecimiento de comercio o industrial o del propio establecimiento". Por fin, se señala que "en estos casos el hecho se denominará saqueo".

Respecto del contenido de la Ley 21.208, se puede comentar que es innegable que la obligación de proteger derechos humanos implica, por un lado, evitar criminalizar el derecho de reunión y la manifestación social y, al mismo tiempo, prevenir la comisión de delitos, interviniendo con los medios que la ley otorga ante los ilícitos que efectivamente se cometan. La obligación estatal de proteger el orden público y la convivencia social a través de herramientas penales es compatible con el respeto de los derechos humanos y forma parte de la actividad que el Estado ejerce en cumplimiento de sus obligaciones y compromisos expresados en el conjunto de estándares de derechos humanos



contemplados por el derecho internacional e interno. Esta vinculación entre derechos humanos y políticas de seguridad implica un nuevo paradigma, tal como lo ha señalado este INDH en su *Informe anual 2012*, al referir las características principales de un modelo de "seguridad ciudadana democrática" (INDH, 2012, pp. 19-37).

En cuanto a la figura del desorden público, hay que tener en cuenta que además del artículo 269 del Código Penal, modificado en los términos previamente expuestos por la Ley 21.208, existe y se utiliza habitualmente para detener manifestantes en reuniones no autorizadas la figura del llamado "desorden falta" contemplada en el artículo 495 N° 1 del Código Penal.[6] El criterio diferenciador entre la falta y el simple delito del artículo 269 consiste en que en este último caso debe turbarse gravemente la tranquilidad pública para "causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado", de manera que esta figura es residual, siendo aplicable cuando los desórdenes no se puedan encuadrar en "los casos señalados en el Párrafo anterior y en el artículo 268 septies". De este modo, lo que se hizo fue crear una figura agravada de desórdenes públicos, sumada a las dos ya existentes. La descripción de los comportamientos que configuran desorden en esta nueva modalidad es bastante amplia, incluyendo cualquier forma de obstaculización del tránsito en la vía pública, sin señalar otros criterios tales como el de la "grave alteración" del orden o la tranquilidad pública, con lo cual podría presentar problemas de tipicidad y proporcionalidad.

En consecuencia, no hay, por tanto, una gradación en el tipo penal que permita hacer las distinciones mínimas que salvaguarden el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a reunión expresados en la protesta social. Además, el derecho a manifestarse en lugares públicos puede entrar en conflicto con otros derechos –especialmente la libertad de circulación de otras personas– o con otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente –el orden público–, permitiendo la legislación que este conflicto jurídico pueda resolverse de antemano mediante la abierta criminalización de determinadas formas de protesta.

En relación a los "saqueos", cabe señalar que los robos, hurtos, daños e incendios ya estaban contemplados en la legislación penal, y que el Código Penal ya contemplaba una agravante genérica relativa a "cometer el delito con ocasión de incendio, naufragio,

[6] Artículo 495 del Código Penal: "Serán castigados con multa de una unidad tributaria mensual: 1° El que contraviniere a las reglas que la autoridad dictare para conservar el orden público o evitar que se altere, salvo que el hecho constituya crimen o simple delito".

sedición, tumulto o conmoción popular u otra calamidad o desgracia" (artículo 12 N° 10). El efecto práctico de esta reforma legal fue bastante notorio, imputándose de inmediato las nuevas figuras y logrando el aumento de las prisiones preventivas aun cuando en el supuesto del 268 septies no se contempla una pena de crimen.[7] Un proyecto posterior pretende derogar el artículo 268 septies.[8]

Regulación del derecho de reunión pacífica ejercido en recintos privados

Hasta antes de la pandemia por SARS-CoV-2, causante de la enfermedad Covid-19, la regulación exhaustiva o, derechamente, la prohibición de reuniones en lugares privados había parecido innecesaria. De ahí que el mismo mandato constitucional del artículo 19, número 13, efectúe una distinción indicando, únicamente, que las reuniones pacíficas y sin armas que se desarrollen en el espacio público se regirán por las "disposiciones generales de policía". También esto explica que la doctrina y los análisis previos sobre el derecho de reunión, tanto en Chile como a nivel comparado, se enfocaran únicamente en su dimensión pública (CIDH, 2019; Lovera, 2015, 2021a, 2021b; Mujica Petit, 2019; Zúñiga, 2013), ya que en aras de brindarle autonomía a este derecho se ha manifestado que:

> La nota distintiva del derecho de reunión es la aparición pública y unida […] de las personas. Pero no solo de personas en un sentido figurado (por caso legal, del modo que el mismo texto constitucional afirma que las personas nacen libres e iguales en dignidad) sino que, de personas en su sentido corporal, que con sus experiencias de exclusión y reclamos se sitúan en el espacio público (Lovera, 2021a, p. 511).

Sin embargo, en consideración a las facultades otorgadas por el Código Sanitario, mediante el Decreto 4 del Ministerio de Salud, publicado el 8 de febrero de 2020, se decretó "alerta sanitaria" en el territorio nacional, otorgando facultades extraordinarias "por emergencia de salud pública de importancia internacional". La vigencia de este decreto ha sido prorrogada en diversas oportunidades, siendo la última, a la fecha del término de la redacción de este capítulo, la efectuada por el Decreto 38, también del

[7] Como en el caso de 44 detenidos de la llamada "Primera Línea" el 3 de marzo de 2020, en que la Corte de Apelaciones de Santiago aplicó prisión preventiva por desórdenes, acogiendo la petición del querellante Ministerio del Interior y revocando las medidas más proporcionales que había dispuesto el Juzgado de Garantía.

[8] Proyecto que deroga la Ley Antibarricadas, la Ley de Seguridad del Estado y el control preventivo de identidad (Boletín 14000-07, presentado el 11 de enero de 2021).



Ministerio de Salud, publicado el 23 de septiembre de 2021, de manera tal que la "alerta sanitaria" se mantendrá en el tiempo.[9] El Decreto 4 establece en su artículo 3º, número 12, que las secretarías regionales ministeriales estarán facultadas para "disponer de las medidas necesarias para evitar aglomeraciones de gente en espacios cerrados o abiertos que puedan fomentar la propagación del virus", pudiendo afectar, en consecuencia, el normal ejercicio del derecho de reunión pacífica.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2020, el Ejecutivo decretó estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, mediante el Decreto 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuya vigencia también ha sido prorrogada en diversas ocasiones. Al existir la voluntad del Gobierno de mantener tal estado de excepción por más de un año, en marzo de 2021, de acuerdo a la normativa constitucional vigente, se debía contar con la aprobación del Congreso Nacional. Con la anuencia de ambas cámaras, se publicó el Decreto 76, el 22 de marzo del año en curso, prorrogando su vigencia por seis meses más. Luego, mediante el Decreto 153 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicado el 30 de junio de 2021, se prorrogó la vigencia del Decreto 104 hasta el 30 de septiembre del año en curso, manteniendo, en consecuencia, el estado de excepción constitucional de catástrofe hasta dicha fecha.

Tal como fue consignado en la edición anterior del *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile* (INDH, 2020a, p. 203), "la Constitución autoriza al presidente de la República a limitar la libertad ambulatoria y el derecho de reunión, además de disponer una serie de otras medidas" al decretar el estado de excepción constitucional de catástrofe. Junto a esta situación, debe considerarse que:

> Las potestades de la autoridad sanitaria [concedidas mediante] el Decreto Supremo 4, del Ministerio de Salud […] [han] establecido un sistema de cuarentenas, cordones sanitarios y otras medidas, en virtud de las cuales la población se ha visto obligada a acatar un conjunto de formas de suspensión o restricción de sus derechos en el ámbito civil y político (INDH, 2020a, p. 203).

---

[9] Analizado este decreto, cabe destacar la siguiente problemática. Su artículo 1º dispone: "Modifícase (sic) el decreto Nº 4 de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala", sin embargo, no se establece el nuevo plazo hasta el cual estará vigente el estado de alerta sanitaria.





SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA EN CHILE

A fin de caracterizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica en nuestro país, el INDH solicitó variada información al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual derivó este requerimiento a las intendencias regionales y gobernaciones provinciales.[10] Dado el número parcial de respuestas recibidas[11] y al disímil modo de registrar los datos concernientes al ejercicio de este derecho,[12] no fue posible analizar esta información.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a los datos del Observatorio de Conflictos, tras 11 años de observación de eventos contenciosos (2009-2019),[13] el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)[14] ha concluydoe que:

> Los conflictos sociales en Chile son bastante heterogéneos: su masividad varía desde eventos que son protagonizados por una persona o por grupos muy pequeños de manifestantes hasta concentraciones o marchas que se empinan por sobre 1 millón de personas. En cuanto a su composición, se trata de eventos contenciosos que son protagonizados por distintos actores (trabajadores/as, estudiantes, vecinos/as, grupos políticos), y donde cada uno/a tiene distintas demandas particulares (Garretón et al., 2020, p. 4).

Sumado a esto, conforme al análisis longitudinal de este centro de estudios, se indica que:

> Lo que podemos observar a través de la prensa durante estos 11 años (2009-2019) nos dice mucho sobre la realidad chilena. Más que una tendencia lineal, lo que

---

[10] Oficio 340, de 29 de mayo de 2019, del Instituto Nacional de Derechos Humanos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El registro de manifestaciones se volvió menos sistemático a partir de octubre de 2019, volviendo ineficaz esta fuente de información.

[11] Solo contestaron las intendencias de Biobío y Los Ríos, y las gobernaciones provinciales de Chacabuco, Concepción, Copiapó, Elqui, Lago Ranco, Tocopilla.

[12] El registro no distingue entre manifestaciones, marchas, concentraciones, eventos deportivos (como partidos de fútbol), eventos culturales (recitales).

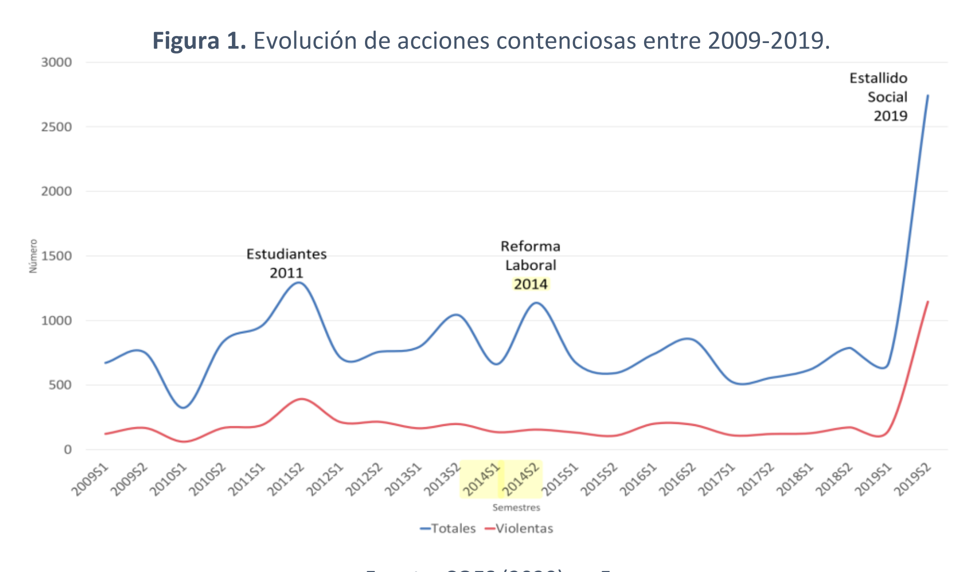
[13] De modo sintético, la metodología del COES es explicada del siguiente modo: "el Observatorio de Conflictos de COES realiza un exhaustivo análisis de prensa utilizando 18 medios de comunicación de alcance nacional y regional, identificando noticias relevantes para el estudio de fenómenos contenciosos y sistematizándolos en alrededor de 90 variables en una base de datos de libre acceso para futuras investigaciones" (Garretón et al., 2020, p. 4).

[14] El Centro está patrocinado por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, y como instituciones asociadas se encuentran la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez. COES cuenta con el financiamiento del programa FONDAP de CONICYT.



reflejan los datos es un nivel basal de actividad contenciosa, en torno a las 500 protestas por semestre, puntuado por peaks recurrentes, siendo el más evidente y masivo el estallido social de 2019. Este tuvo lugar a partir del 18 de octubre (nuestra base alcanza a medirlo hasta el 31 de diciembre de ese año), superando los 2.700 eventos contenciosos en el semestre respectivo. En comparación, durante el segundo semestre del año 2011 se alcanzó una cifra aproximada de 1.300, lo que marcó en su momento un hito en la actividad contenciosa en Chile (Gráfico 1). En suma, el estallido social de 2019 superó con creces los parámetros de conflictividad observados con anterioridad en Chile, con un tremendo impacto político, social y económico, teniendo consecuencias que perduran hasta el día de hoy.

Figura 1. Evolución de acciones contenciosas entre 2009-2019.



Fuente. COES (2020), p. 5.

Durante el contexto de la pandemia, ya se ha dicho que ha cobrado importancia el ejercicio del derecho de reunión en espacios privados, , puesto que se ha limitado en razón del estado de excepción constitucional y de las diversas medidas sanitarias que se han implementado, y modificado en diversas oportunidades, desde marzo de 2021 a la fecha. En este sentido, el INDH (2020a) ha llamado la atención de las autoridades y la ciudadanía en razón de distintas problemáticas que se han suscitado en esta materia.



Uno de los aspectos destacados por el INDH guarda relación con las modificaciones al artículo 318 del Código Penal efectuadas en junio de 2020, a propósito de la situación de pandemia, ya que es la figura central en materia de delitos sanitarios. Este tipo penal data de 1969, pero presenta un problema de constitucionalidad,[15] ya que:

> […] no describe de manera exhaustiva conductas u omisiones en cuya virtud pueda aplicarse una sanción criminal, sino que sanciona de manera genérica al que pusiere en peligro la salud pública por infracción de las reglas higiénicas o de salubridad, debidamente publicadas por la autoridad, en tiempo de catástrofe, epidemia o contagio. De esta manera, el tipo penal debe necesariamente ser complementado por las reglas que dicte la autoridad en estos contextos de catástrofe. Sin embargo, la Constitución señala en el inciso final del artículo 19, número 3, que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella, lo que también alcanza a los delitos sanitarios (INDH, 2020a, pp. 214).

Mediante las modificaciones introducidas al artículo 318 del Código Penal, ya mencionadas, se aumentaron las penas ahí indicadas, “llegando ahora hasta tres años de presidio o 200 UTM, pero [se] mantuvo sin modificación alguna la descripción de la conducta establecida en 1969” (INDH, 2020a, p. 217). Además, con estas modificaciones se introdujo “la agravante especial de cometer el delito mediante la convocatoria a espectáculos, celebraciones o festividades prohibidas por la autoridad sanitaria en tiempo de catástrofe, pandemia o contagio , y [se] crea dos nuevos tipos penales” (INDH, 2020a, p. 217).

Por otra parte:

> el derecho a la libertad de conciencia y religión se vio afectado por las cuarentenas y prohibiciones de reuniones masivas, lo que motivó incluso acciones judiciales en que se declaró que en ciertos casos la autoridad excedió sus facultades legales,

[15] Tal como fue indicado en la pasada edición de este *Informe Anual* (2020a), se han presentado requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 318 del Código Penal. De manera ejemplar, puede citarse la sentencia Rol 8950-2020, publicada el 5 de enero de 2021, donde se declaró la inconstitucionalidad parcial de este precepto en razón de su falta de proporcionalidad al contemplar como sanción una pena privativa de libertad.





vulnerando de ese modo derechos garantizados por la Constitución (INDH, 2020a, p. 203).

En este sentido, el INDH intervino en determinados procedimientos (INDH, 2020a, pp. 225-228), indicando, por ejemplo, que las restricciones a estos derechos –derecho de reunión y libertad religiosa, en aras de la celebración comunitaria de cultos– se ciñera a los estándares internacionales existentes.

En uno de los casos que ha destacado el INDH, la respectiva sentencia –dada en el contexto de una acción constitucional de protección– planteó que la Seremi de Salud de la Región del Biobío, al dictar una resolución que prohibía actividades religiosas "se apartó del mandato constitucional y legal, toda vez que el artículo 43, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, al referirse al Estado de excepción constitucional de catástrofe […] concede solo al Presidente de la República la facultad de restringir las libertades de locomoción y de reunión; mas no la de suprimir o suspender tales derechos" (INDH, 2020a, p. 227).

La necesidad de una ley que regule el derecho de reunión

Tal como ha sido destacado, que la regulación del derecho de reunión se encuentre en una norma de rango reglamentario implica un problema relevante "en la tendencia garantista de los derechos constitucionales" (Silva Bascuñán, 2010, p. 21) y una vulneración del "principio de que la regulación del ejercicio de todos los derechos constitucionales solo puede ser efectuada por el legislador" (Silva Bascuñán, 2010, p. 22).

El Tribunal Constitucional, ya en 1996, reconoció que uno de los principios centrales de nuestro régimen institucional era la denominada "reserva legal", es decir, que los derechos fundamentales solo pueden ser regulados por ley; aunque indicó que en materia de derecho de reunión en espacios públicos existía una excepción en el propio texto de la Constitución: las "disposiciones generales de policía".[16] De este modo, la "regulación [del Decreto Supremo 1.086] está construida sobre una concepción de orden público que restringe excesivamente los derechos fundamentales, más allá de lo que podría considerarse proporcional y razonable" (INDH, 2011a, p. 73). Tal como lo ha sintetizado el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación,

[16] Sentencia Tribunal Constitucional Rol 239, considerando 9°.





obtener "una autorización previa para celebrar esas protestas supone un problema, pues las autoridades pueden aprovechar la oportunidad para denegar los permisos o imponer condiciones previas onerosas al ejercicio del derecho" (Nyaletsossi, 2018, párr. 97).

No obstante lo anterior, Cea (2012) ha sostenido que una comprensión integral del texto constitucional no debiera favorecer una interpretación meramente literal de la expresión "policía" y, por lo mismo, la regulación del derecho de reunión en lugares públicos solo puede hacerse por ley. Aunque esta posición doctrinal es valiosa en aras de reafirmar la vigencia del principio de reserva legal y cumplir con los estándares de derechos humanos respecto a las restricciones permitidas al derecho de reunión, estos aspectos son incumplidos en la práctica doméstica ante la inexistencia de una ley que lo regule.

La misma consideración ya había sido advertida por la CIDH (2011, p. 57) en los siguientes términos:

> De acuerdo a la información proporcionada por la sociedad civil, en la práctica, el Decreto Supremo viene a establecer en Chile un requisito de autorización previa para ejercer el derecho de reunión. Según se denunció, este Decreto ha permitido que los intendentes o gobernadores limiten de manera discrecional la realización de manifestaciones de protesta social, al tener ellos por atribución negar la autorización y definir los supuestos y lugares en los cuales puede ser negada. Asimismo, serían frecuentes los casos en que las solicitudes presentadas a las autoridades fueran rechazadas o modificadas en forma discrecional en cuanto al tiempo y lugar señalados sin motivación alguna. Frente a los anteriores obstáculos para obtener una autorización, algunos sectores sociales han optado por realizar manifestaciones en lugares públicos sin obtener el permiso de las autoridades, las cuales, según el Decreto, pueden ser disueltas "por las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública", generando en ocasiones que manifestaciones que inician en forma pacífica, terminen en incidentes con las fuerzas policiales del Estado.

En definitiva, a pesar de que el texto constitucional garantiza el derecho a reunirse sin permiso previo, "las autoridades consideran que cuentan con una suerte de autorización discrecional sin la cual las marchas se transforman en actos contrarios a derecho" (Lovera, 2015, p. 110).





LA POSICIÓN DEL INDH SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY QUE REGULE EL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA

Tradicionalmente se ha destacado que respecto al derecho de reunión pacífica el Estado debe respetar un deber de abstención, es decir, la obligación de no realizar acciones que entorpezcan su ejercicio por parte de las y los ciudadanos. No obstante –tal como fue destacado en el apartado sobre doctrina proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos– esta posición ha cedido ante la interpretación de que los Estados tienen el deber de adoptar medidas positivas para favorecer el ejercicio de este derecho (Kiai, 2012) y también para proteger los demás derechos de los habitantes. Esta misma posición ha encontrado correlato en la doctrina nacional en los siguientes términos:

> El derecho de reunión no es solo un derecho de autonomía que se contenta con la abstención estatal, este derecho fundamental requiere de un rol activo del Estado que no se contenta con no interferir en el ejercicio del mismo, sino que requiere que adopte medidas positivas destinadas a garantizar efectivamente la práctica y ejercicio efectivo del derecho (Zúñiga, 2013, p. 223).

Este argumento, junto a la necesidad de armonizar nuestro ordenamiento jurídico con los estándares internacionales de derechos humanos vinculantes para el Estado, advierte la necesidad de contar con una ley que regule el derecho de reunión, a fin de superar el panorama actual que en virtud de una norma de rango reglamentario otorga un amplio margen de discrecionalidad a las delegaciones provinciales y regionales para autorizar (o no) el desarrollo de una manifestación.

Con el propósito de evitar la desnaturalización del derecho de reunión mediante una posible regulación legal, para el INDH es necesario que esta cumpla con ciertos aspectos básicos que se detallarán a continuación.

¿Puede la ley exigir permiso previo?

Aun cuando los estándares internacionales vinculantes no prohíben a los Estados establecer procedimientos de permisos previos para desarrollar reuniones pacíficas en los espacios públicos, sí existe en ese mismo ámbito –tal como fue señalado en los apartados anteriores– un amplio número de opiniones sobre la inconveniencia de establecer aquello. En el plano interno, según también se ha revisado, el propio texto de la Carta





Fundamental, así como una consistente doctrina constitucional, afirman que el ejercicio del derecho de reunión pacífica no requiere de autorizaciones previas. En tanto, existen distintos argumentos para considerar que un aspecto esencial que debe ser respetado por cualquier regulación sobre el derecho en comento es que no se establezca la concesión de autorizaciones previas para condicionar la licitud de su ejercicio. Sobre este punto, la doctrina nacional ha mencionado:

> La regulación infraconstitucional del derecho de reunión que precisa sus contornos de licitud debe ser en la imposición de límites congruente con el sistema democrático pluralista en funcionamiento. Asimismo, las regulaciones y restricciones al ejercicio del derecho de reunión, deben cumplir el requisito exigido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de "que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás". Por otra parte, subraya Nogueira Alcalá: "…las regulaciones legales nunca pueden establecer como requisito para ejercer el derecho el de obtener un permiso previo de la autoridad gubernativa, ya que ello afecta el contenido esencial del derecho de reunión tal como lo establece la Carta Fundamental" (Zúñiga, 2013, p. 225).

Tal límite legislativo –que no pueda exigirse más que una simple notificación anterior sobre la ocurrencia de una manifestación pacífica– dista diametralmente del panorama que en su aplicación práctica ha configurado el Decreto Supremo 1.086, situación que es explicada por el académico Domingo Lovera[17] en los siguientes términos:

> Hoy día, la lógica del [Decreto Supremo] 1.086 y la práctica administrativa, policial, y podría incluso decirse que judicial, es que en ese derecho hay que solicitar –por estas regulaciones– un permiso, en vez de la regla del derecho internacional que simplemente [establece] dar aviso. Esto, porque el Estado también tiene interés en regular los flujos vehiculares, el tránsito libre. Y ahí yo veo que hay un espacio donde uno podría ganar algo, insistir, enfatizar, que es la idea de notificación y no la de permiso para estas autorizaciones.

[17] Entrevista, 28 de agosto de 2019.



De acuerdo a la información aportada por Gloria Maira,[18] excoordinadora de la Mesa Acción por el Aborto, el procedimiento de aviso previo que se efectúa en la práctica para una reunión pacífica tiene una serie de problemas que afecta el derecho, por las siguientes causas:

> El procedimiento de llenar y presentar [la] solicitud [ante la Intendencia] es rápido. El problema es la respuesta. Aun cuando el trámite se haga con bastante antelación, la respuesta llega el mismo día [de la manifestación] o el día anterior en la tarde. Si se presenta algún inconveniente, difícilmente se puede solucionar a esas alturas cuando la convocatoria ya está hecha.

Una información concordante fue aportada por Angie Mendoza,[19] de la Coordinadora de Feministas en Lucha y de la Marcha Mundial de las Mujeres:

> Se solicita que haya un escenario donde finaliza la marcha, si la organización no cuenta con recursos es muy difícil cumplir con este requerimiento. El procedimiento [para obtener autorización] es lento y nunca responden [la Intendencia] con claridad de si se autoriza o no la actividad, no entregan hasta el día de la manifestación la carta para dársela a carabineros cuando se monta el escenario. La intendencia no es clara en plazos de entrega de autorización.

De este modo, la notificación previa entraña el deber positivo de la autoridad de adoptar las medidas necesarias para facilitar la manifestación pacífica y permitir, por ejemplo, desplazamiento a través de los espacios públicos, cuestión que se torna particularmente sensible ante manifestaciones previsiblemente multitudinarias.

En el derecho comparado, esta clase de regulaciones son denominadas de "manera, tiempo y lugar" (MTL) y no se consideran inconstitucionales o contrarias a las obligaciones de derechos humanos, ya que estas "permiten a la autoridad hacerse una idea de las medidas que debe tomar (por ejemplo, cómo reordenar el flujo de tránsito) para lograr que las movilizaciones se desarrollen tan libres de problemas como sea posible, así como para salvaguardar los derechos de terceras personas" (Lovera, 2021b, p. 40). Sin perjuicio de lo anterior, el requisito de una notificación previa no sería necesario, según los

[18] Entrevista, 15 de octubre de 2019.
[19] Entrevista, 17 de octubre de 2019.

mecanismos internacionales, cuando se trata de convocatorias acotadas y que se desarrollarán en espacios que no afectarán la libre circulación (como una plaza, parque o bandejón), ni tampoco pueden utilizarse como un método para limitar el libre desarrollo de reuniones pacíficas espontáneas.

Para terminar este punto, resultaría conveniente que una eventual nueva Constitución, cuyo proceso de redacción está en marcha, explicitara en el denominado principio de reserva legal que todos los derechos y libertades fundamentales, entre ellos el de reunión pacífica, cuando sea el caso, se regulen a través de una ley.

La labor de la policía debe ser la protección del derecho a manifestarse

Un corolario de que el derecho de reunión pacífica no esté supeditado a un régimen de autorización es que Carabineros de Chile no interrumpa su normal desarrollo en la medida que sean pacíficas y sin armas, entendiendo, además, que la función de la policía en un contexto democrático debería ser la protección de los derechos humanos y el cuidado de la seguridad ciudadana.

En buena medida, que la policía obste el libre desarrollo de reuniones pacíficas en espacios públicos se produce por parte del contenido del Decreto Supremo 1.086, ya citado previamente, el cual establece que: “los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado […]” (artículo 2°, letra a).

El panorama configurado por el tenor del Decreto Supremo 1.086 –y que podría ser superado por una legislación sobre el derecho a la manifestación pacífica que respete los estándares básicos provenientes del DIDH– es problematizado por Marta Cisterna,[20] integrante del directorio de la Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas, organización que desde el año 2011 ha efectuado un trabajo de observación de manifestaciones, en estos términos:

[20] Entrevista, 12 de septiembre de 2019.

> El Decreto deja abierta la posibilidad para que un poder que no es el civil, que es Carabineros, determine bajo su criterio lo que se va a hacer, si una manifestación se va a desarrollar o no. El decreto no resguarda el derecho de manifestación. Nosotros no vemos que se resguarde el derecho de manifestación cuando esta efectivamente ocurre, cuando la manifestación se realiza para conquistar derechos. El Estado, a través de sus Fuerzas Especiales y de este Decreto, no resguarda el derecho de manifestación.

Dada la función de resguardo del orden público de parte de Carabineros, resulta necesario que una legislación sobre el derecho a la manifestación garantice su ejercicio, sustrayéndolo de cualquier espacio de arbitrariedad por parte de la policía. La calificación de licitud o ilicitud de una manifestación no debe estar entregada a Carabineros, sino que debe ser la propia ley la que defina estos aspectos. Esta posición es compartida por la sociedad civil, como agrega Marta Cisternas:

> La policía debe resguardar la manifestación, pero no debe decir si efectivamente corresponde o no [que se desarrolle]. Porque ellos son finalmente los que definen, con la Intendencia [o Gobernación], si se permite o no se permite y que es lo que se va a hacer, dependiendo de lo que ocurre en la misma manifestación. Debe garantizarse por ley el derecho a manifestarse, pero también se debe regular por ley el poder que se le atribuye a Carabineros en ese contexto.

El panorama hasta ahora descrito se agudizó durante las manifestaciones que se desarrollaron a partir de octubre de 2019 y las violaciones a los derechos humanos que se perpetraron en ese contexto por agentes estatales (militares y policiales), consignadas en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile* (INDH, 2019). En este sentido, la mayor problemática guarda relación con el uso excesivo de la fuerza y el empleo indiscriminado de las llamadas armas no letales, como escopetas antidisturbios y agentes químicos.

Sobre este punto, resulta relevante citar la posición de la CIDH (2019, párr. 121) cuando afirma que “no puede trazarse una línea divisoria nítida entre armamento letal y no letal, puesto que casi todo uso de la fuerza contra las personas puede resultar, en determinadas circunstancias, en la pérdida de vidas o en lesiones graves”, como de hecho ocurrió en Chile durante la crisis social de 2019 y el alto número de personas que sufrieron traumatismo ocular por el uso indiscriminado de armas menos letales.

Por esta razón, los citados Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, de marzo de 2019, fueron modificados por la Orden General 2.780, publicada el 17 de julio de 2020, de la Dirección General de Carabineros, en lo que respecta al empleo de la escopeta antidisturbios, en aras de limitar su uso solo en los “casos en que se persiga evitar o repeler agresiones contra la integridad física de manifestantes, otras personas o Carabineros o sus cuarteles especialmente si estas se realizan con armas de fuego”. Además, resalta esta modificación que el uso de las escopetas antidisturbios debe ser “consecuencia de una aplicación necesaria, legal, proporcional y progresiva de los medios, cuando el efecto de otros elementos menos lesivos, tales como agua, gases y otros resulten o puedan resultar insuficientes”.

Aun cuando la modificación citada es positiva, el uso de la fuerza en contextos del ejercicio del derecho de reunión, a juicio de este INDH, no puede estar regulado por simples protocolos, sino que los criterios para su uso legítimo, necesario, progresivo y proporcional, deberían estar establecidos por ley, luego de un debate democrático y explicitando, tal como se ha manifestado al inicio de este acápite, que el deber de las policías es proteger y respetar los derechos humanos.

Restricciones relacionadas con el contenido sustantivo de la manifestación

Ciertos hechos consignados en este capítulo ocurridos en agosto y septiembre de 2019 –las denominadas “marchas antiinmigrantes” referidas anteriormente– han provocado que la opinión pública debata sobre la procedencia de restringir las manifestaciones en consideración al discurso o demandas que se propugnen en ellas, cuestión que guarda relación estrecha con los posibles límites a la libertad de expresión, derecho fundamental necesario para establecer los alcances de la protesta social.

Tal como lo ha mencionado la CIDH, conforme a los estándares internacionales, todas las formas de discurso están protegidas, en principio, por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y grado de aceptación por parte del gobierno y la sociedad en general; en ese sentido, el Estado debe respetar un deber de abstención de manera que ningún contenido discursivo sea excluido *a priori* (CIDH, 2015, párr. 15). No obstante, así como el derecho de reunión, la libertad de expresión tampoco corresponde a un derecho absoluto y puede ser limitado conforme a los aspectos previstos en los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana:



> El artículo 13.2 de la Convención Americana prohíbe la censura previa, pero permite la atribución de responsabilidades ulteriores. El establecimiento de estas limitaciones debe ser de naturaleza excepcional y, para ser admisible, debe someterse a tres condiciones básicas establecidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana: (a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; (b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo (CIDH, 2015, párr. 16).

Además, el artículo 13.5 de la Convención Americana establece que “estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (CIDH, 2015, párr. 17).

Así, la CIDH y su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión “consideran que, a la luz de los principios generales de la interpretación de los tratados, la ‘apología del odio’ […] que constituya incitación a la violencia o a ‘cualquier otra acción ilegal similar’ se enmarca dentro de esta disposición [artículo 13.5] y por lo tanto resulta contraria a la Convención Americana” (CIDH, 2015, párr. 17).

En consecuencia, pasando al plano nacional, la apología del odio y la incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar se encuentran fuera de la protección constitucional, por tratarse de conductas que deben ser prohibidas ex ante –y no sujetas, simplemente, a responsabilidades ulteriores, como es la regla general en materia de libertad de expresión. Por ello, una manifestación que propugne un mensaje de odio racial, por ejemplo, no solo no puede ser tolerada, sino que, además, debe ser sancionada en caso de producirse. A mayor abundamiento, sobre este punto conviene citar lo dispuesto en el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo literal a) entraña el deber de los Estados Parte de declarar punible “toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación

a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación".

Protección del derecho de reunión pacífica en lugares privados

Se ha planteado en este capítulo que hasta antes de la pandemia el análisis crítico del derecho de reunión se había enfocado en su ejercicio en espacios públicos, puesto que normativamente la Constitución no expresa un interés en regular las reuniones que se celebran en espacios privados, de manera que cualquier forma de regulación o restricción en su ejercicio debería responder a estándares más exigentes y precisos. Sin embargo, la necesidad sanitaria de imponer restricciones o, derechamente, prohibiciones de celebrar reuniones en lugares privados –cualquiera sea su naturaleza–, ha develado ciertos problemas.

La alerta sanitaria, provocada por la pandemia de Covid-19, fue sustentada en el Decreto 4 del Ministerio de Salud, de 8 de febrero de 2020, y sus sucesivas prórrogas, de acuerdo a lo que se ha detallado más arriba. A su vez, este decreto se fundamenta, entre otras disposiciones constitucionales y legales, en el artículo 36 del Código Sanitario, relativo a la concesión de facultades extraordinarias, por parte de quien ejerza la presidencia de la República, a la autoridad sanitaria con la finalidad de evitar la propagación de una enfermedad, pero sin entrar, ni siquiera de modo somero, al detalle de cuáles son las medidas que puede adoptar la autoridad sanitaria en aras de contener la circulación de un virus. Algunos ejemplos problemáticos de restricciones impuestas durante la pandemia fueron la determinación de aforos reducidos que pugnaban con el tamaño de un gran número de familias, fiscalizaciones de reuniones sociales cuando no había tales o el anuncio de ingresar a los domicilios durante las Fiestas Patrias de 2020 para verificar el cumplimiento de medidas sanitarias.

En este sentido, es necesario definir claramente a nivel constitucional y legal los supuestos bajo los cuales se puede restringir el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugares privados. Específicamente, a propósito de la situación de pandemia y considerando eventuales desafíos futuros, se requieren especificaciones y exhaustividad en el Código Sanitario acerca de las facultades del Ministerio de Salud y otras autoridades para limitar o prohibir el libre ejercicio del derecho en comento –a fin de que cuenten con un sustento legal y no simplemente administrativo, lo que importa una violación al derecho–, considerando que estas restricciones también pueden importar consecuencias en el



ejercicio de otros derechos y libertades, como el respeto y protección a la vida privada, la inviolabilidad del hogar y la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos, entre otros.

ONSIDERACIONES FINALES

La necesidad de que el Estado tome medidas positivas para garantizar el derecho de reunión torna razonable la posibilidad de que se adopte una ley que asegure efectiva y plenamente su ejercicio. En este contexto, el INDH estima que dicho cuerpo legal debe considerar cuatro axiomas mínimos y fundamentales para resguardar el cumplimiento de las obligaciones y estándares de derechos humanos que son aplicables al respecto:

1) Es recomendable que la ley no exija permisos previos a la ocurrencia de una reunión pacífica en espacios públicos, ya que de lo contrario se puede afectar el contenido mismo de este derecho, aunque es razonable establecer un procedimiento de notificación previa cuando se trata de reuniones pacíficas que se desarrollarán en espacios públicos, a fin de facilitar la ocurrencia de la reunión y resguardar los derechos de terceras personas.

2) La ocurrencia de una reunión no puede quedar entregada al criterio discrecional de funcionarios, como sucede hoy en día, de manera que una ley sobre la materia debe proteger activamente su desarrollo, así como los derechos de las personas que no están participando de la reunión o manifestación; además, después de las manifestaciones realizadas en el contexto de la revuelta social de 2019, se ha hecho imperioso regular y limitar, por ley, el uso de la fuerza y el empleo de armas letales y no letales por parte de Carabineros de Chile.

3) Teniendo en consideración los límites a la libertad de expresión, pueden establecerse restricciones más estrictas e intensas, incluso prohibiciones, cuando el contenido de la manifestación se relaciona con la apología del odio o incitación a la violencia, especialmente respecto a grupos de especial protección –como en las hipótesis del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– o sanciones penales en casos de gravedad y que guarden relación con los estándares dispuestos en los tratados internacionales de derechos humanos (como el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial).

4) A propósito de las restricciones al ejercicio del derecho de reunión en ámbitos privados que se han aplicado en virtud del Decreto 4, del Ministerio de Salud, que establece alerta



sanitaria para todo el territorio nacional, se hace necesario instaurar constitucional y legalmente bajo qué presupuestos puede ser restringido su ejercicio y, de modo más específico, es menester modificar el Código Sanitario a fin ajustarlo a los estándares de derechos humanos aplicables.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, adoptar una ley que regule el derecho de reunión pacífica y sin armas, de manera que contemple un procedimiento compatible con los tratados internacionales vigentes y ratificados por el Estado de Chile, especialmente en relación a los presupuestos bajo los cuales puede ser restringido.
2. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, considerar entre las restricciones al ejercicio del derecho de reunión la promoción de discursos o mensajes en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional, en conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
3. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, regular por ley el uso de la fuerza por parte de Carabineros en contextos de reuniones celebradas en espacios públicos, considerando que las policías, en sociedades democráticas, deben respetar y proteger los derechos humanos y mantener la seguridad ciudadana.
4. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como autoridad civil de la cual depende Carabineros de Chile, asegurar que la actuación de las Fuerzas de Orden en manifestaciones públicas se apegue irrestrictamente a la Constitución y tratados internacionales, buscando proteger el derecho de reunión pacífica y sin armas, y los derechos de los demás ciudadanos que no están ejerciendo ese derecho.
5. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a las delegaciones regionales y provinciales que, mientras no se apruebe una norma de rango legal que regule el derecho de reunión, apliquen el Decreto Supremo 1.086 de manera armónica con los tratados internacionales, no utilizando la norma reglamentaria como una forma de autorización previa que, a su vez, produce censura previa.



6. Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mientras no se apruebe una ley que regule el uso de la fuerza en contextos de reuniones en lugares de uso público, adoptar las medidas necesarias para fiscalizar la aplicación de los protocolos para el mantenimiento del orden público por parte de Carabineros, incluyendo los elementos de dispersión utilizados, carros lanza-agua, gases lacrimógenos, escopetas antidisturbios y balines.
7. Se recomienda a los órganos colegisladores, Ejecutivo y Congreso Nacional, modificar el Código Sanitario a fin de garantizar el derecho de reunión pacífica en espacios privados conforme a la normativa constitucional e internacional vigente.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, adoptar medidas de promoción y educación sobre el legítimo ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas, considerando el respeto a los derechos de otras personas.

BIBLIOGRAFÍA

Biobío. (2019). INDH critica actuar policial en masiva marcha mapuche por Temuco: fue interrumpida sin provocación. Recuperado 18 de julio de 2019, de https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2019/03/20/indh-critica-actuar-policial-en-marcha-mapuche-por-temuco-fue-interrumpida-sin-provocacion.shtml

Calderón, F. (2012). *La protesta social en América Latina* (F. Calderón, Ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Cea, J. L. (2012). *Derecho constitucional chileno*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Ciampi, A. (2017). *Informe de la relatora especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Nueva York.

CIDH. (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Washington.

CIDH. (2015). *Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. Washington.

CIDH. (2019). *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. Washington.

Comité CCPR. (2004). *Observación general número 31 sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. Ginebra.





Corte IDH. (1986). *Opinión consultiva OC-6/86. La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.

European Commission for Democracy Through Law, & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Recuperado de https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017-e

Garretón, M., Joignat, A., Somma, N., & Campos, T. (2018). *Informe anual Observatorio de Conflictos*. Santiago de Chile.

Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. M., Olivares, F., Maillet, A., Allain, M., … Badilla, M. (2020). *Informe anual Observatorio de Conflictos*. Santiago de Chile.

INDH. (2011a). El derecho a la manifestación. En *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile* (pp. 67-81). Santiago de Chile.

INDH. (2011b). *Informe Programa de derechos humanos. Función policial y orden público*. Santiago de Chile.

INDH. (2012). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile.

INDH. (2016). *Informe Programa de derechos humanos. Función policial y orden público*. Santiago de Chile.

INDH. (2018). *Resultados de la IV Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/12/Presentacion-INDH-2018-version-larga.pdf

INDH. (2019). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 de octubre - 30 de noviembre*. Santiago de Chile.

INDH. (2020a). Derechos civiles y políticos en el contexto del Covid-19. *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago de Chile.

INDH. (2020b). *Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Informe de resultados*. Recuperado de https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2021/06/Encuesta-Nacional-de-DDHH-2020.pdf

Kiai, M. (2012). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Ginebra.

Kiai, M. (2016). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*. Ginebra.

Lovera, D. (2015). Libertad de expresión, derecho de reunión y protesta en la Constitución. En J. Bassa, J. C. Ferrada, & C. Viera (Eds.), *La Constitución chilena: una revisión crítica a su práctica política* (pp. 99-106). Santiago de Chile: LOM Ediciones.



Lovera, D. (2021a). Derecho de Reunión. En P. Contreras & C. Salgado (Eds.), *Curso de Derechos Fundamentales* (1ª ed). Valencia: Tirant lo Blanch.

Lovera, D. (2021b). La protesta como coreografía: sobre los límites de la regulación legal de la protesta. *Latin American Law Review*, (6), 25-51.

Mujica Petit, J. (2019). Artículo 15. Derecho de reunión. Artículo 16. Libertad de asociación. En C. Steiner & M. C. Fuchs (Eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentario* (2ª ed., pp. 443-476). Bogotá.

Nyaletsossi, C. (2018). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Nueva York.

Radio Universidad de Chile. (2019a). Intendencia Metropolitana autoriza marcha anti inmigrantes para este sábado. Recuperado 22 de septiembre de 2019, de https://radio.uchile.cl/2019/09/06/intendencia-metropolitana-autoriza-marcha-anti-inmigrantes-para-este-sabado/

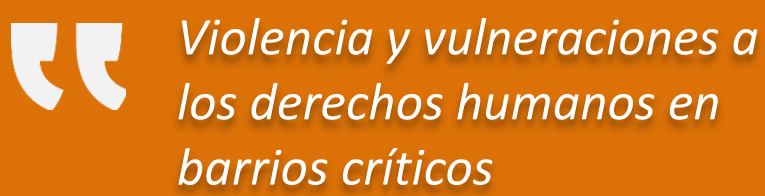
Radio Universidad de Chile. (2019b). Intendencia niega autorización a marcha antimigrante. Recuperado 22 de septiembre de 2019, de https://radio.uchile.cl/2019/08/08/intendencia-niega-autorizacion-a-marcha-antimigrante/

Silva Bascuñán, A. (2010). *Tratado de Derecho constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Zúñiga, F. (2013). Los derechos de asociación y reunión: nuevas perspectivas dogmáticas y jurisprudenciales. *Revista de Derecho Público*, *79*(2), 207-228.



Barrios Críticos



Violencia y vulneraciones a los derechos humanos en barrios críticos



VIOLENCIA Y VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN BARRIOS CRÍTICOS

ANTECEDENTES[21]

Para entender[22] la relación entre derechos humanos y barrios críticos es clave establecer que la aproximación a estos no puede desentenderse del cómo se desarrolla la ciudad, y esta última, a su vez, no puede constituirse si no es a partir de cómo se piensan las relaciones entre las personas. El sociólogo urbano Robert Park sostenía que la ciudad es "el intento más coherente y en general más logrado del hombre (sic) por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos" (1967, p.3); esto equivale a decir que la cuestión de qué tipo de ciudad se quiere "no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, del tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos" (Harvey, 2014).

[21] El capítulo se estructura en base al siguiente objetivo general: Definir el concepto y analizar el ejercicio de derechos de los y las habitantes de barrios definidos como críticos y el cumplimiento de los deberes del Estado en materia de garantía y protección de los derechos humanos. Asimismo, sus objetivos específicos son: Definir la conceptualización de barrios críticos, analizando, desde una perspectiva de derechos humanos, los criterios utilizados por las autoridades administrativas para tal fin; Caracterizar el acceso de las personas que habitan los definidos como barrios críticos a derechos humanos como: salud, trabajo, vivienda, educación u otros que se identifiquen pertinentes, y el impacto de la pandemia Covid-19 en este acceso; y Analizar las consecuencias de las omisiones estatales en la perpetración de violaciones de derechos por particulares.

[22] La estrategia utilizada para analizar la acción del Estado sobre esta materia en este capítulo se sustenta a partir de las siguientes fuentes de información: 1) En la encuesta sobre Violencias percibidas por habitantes de Barrios Críticos (2019), realizada junto a la Dirección de Estudios Sociales y el Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica (Licitación Pública ID 603663-4-LE19), representativa a nivel nacional sobre violencia y ejercicios de derechos en habitantes de barrios intervenidos por el Estado en su calidad de críticos o de alta complejidad. 2) Un workshop con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo de violencia de territorios para la validación de información, y para ir conociendo la experiencia directa de estos órganos expertos. 3) Levantamiento de datos primarios a través de entrevistas semiestructuradas a actores claves, elegidos por idoneidad experta y por representación sectorial (academia, planificación política y gestión pública), a fin de relevar una mirada sistémica y longitudinal de las políticas de intervención. 4) Una sistematización de datos secundarios – big data – para la georreferenciación de fenómenos urbanos y políticas públicas a través de la plataforma de información geográfica ArcGis.

Visto de ese modo, las ciudades y los barrios adquieren un estatus diferente, que va más allá de la arquitectura y el urbanismo, articulándose como un tema de derechos humanos al poner el acceso sin discriminación de bienes y servicios y la dignidad de las personas en el centro de la discusión. Henri Lefebvre (1978) acota la relación entre ciudad y derecho de la siguiente manera:

> La ciudad es un hecho y un derecho (…) La ciudad también implica una cuestión de derecho que, por las mismas razones, trasciende su mera realidad como espacio físico y adquiere valor de uso concreto y público. Si se le define como parte del sistema de servicios y consumos colectivos concentrados que hacen posible la producción y reproducción de la vida social, la cuestión del derecho aparece nítida cuando se detecta que hay quienes quedan "al margen" del efecto de los satisfactores de esos consumos necesarios (p.19).

Siguiendo esta lógica, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[23], aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, dispuso entre sus objetivos el "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"[24]. Un aspecto importante detrás de este objetivo se ancla en la preocupación por los persistentes y nuevos desafíos en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, resultado de la falta de una estrategia amplia, integrada y coordinada, lo que trae consigo una perpetuación de la desigualdad territorial y las distintas expresiones de violencias asociadas.[25]

Este objetivo se relaciona también con el reconocimiento de que, tanto en el crecimiento de la ciudad como en su cotidianidad urbana, se juega buena parte de lo referido a la protección y promoción de derechos fundamentales. En base a esta consideración, el INDH durante el 2012 instó al Poder Ejecutivo a "cumplir con el deber constitucional de garantizar un desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del país, de modo de garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales de las personas que habitan el territorio" (INDH, 2012, pp. 333-334).

En el *Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada* (2016), se sostiene que "basándose en la nueva doctrina jurídica del derecho internacional y regional de los derechos humanos, el derecho a la vida no puede separarse del derecho a un lugar seguro en el que vivir, y este segundo derecho sólo tiene sentido en el contexto de un derecho a vivir con dignidad y seguridad, sin violencia" (p. 2). Esto equivale a decir que una respuesta adecuada a las condiciones

---

[23] Llamados también *Objetivos para el Desarrollo Sostenible* (ODS).

[24] Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 11: "Ciudades y Comunidades Sostenibles".

[25] En Chile, esta preocupación se presentó en el *Informe ingresos, salud y educación en perspectiva territorial* (2018), realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde se da cuenta de una desigual geografía de oportunidades y vulnerabilidades, generando un costo de acceso extra a los servicios públicos para las personas.

de vida de las personas requiere tanto una apertura a las reclamaciones del derecho a un desarrollo inclusivo que respete el derecho a la igualdad y no discriminación, como también la incorporación de cuestiones más esenciales como el derecho a la vida. Así entendido, si el Estado - quien es garante - no adopta medidas positivas para luchar contra las privaciones sistemáticas del derecho a la vida ligada al crecimiento urbano desregulado, la desigualdad territorial, la marginalidad y la violencia asociada, cae entonces en una vulneración hacia sus habitantes.

Al respecto, es importante destacar que cuando se compara la actual situación de integralidad territorial en Chile con el estándar internacional de derechos humanos, se advierten serios desafíos en torno al cumplimiento de los compromisos adquiridos en esta materia, ya que el patrón de desarrollo urbano más evidente ha sido la de una alta segregación espacial, afectando el desempeño del Estado en cada una de las áreas de trabajo, como se demostrará más adelante.

Este patrón de segregación espacial, se caracteriza por una fuerte correlación entre pobreza, altos niveles de violencias concentradas y la falta de acceso a bienes y servicios básicos. Esta correlación, si bien su origen como problema social puede trazarse hasta los inicios del siglo XX, su profundización se encuentra a partir de las políticas de vivienda y urbanismo llevados a cabo por el Estado a partir de 1980, y continuados durante los años 90 (Sabatini, 2000; Ducci, 1997; Hidalgo, 2007)[26]. En efecto, en una primera etapa, esta política resolvió liberar de toda restricción a la oferta de suelo urbano mediante la eliminación de impuestos y otras disposiciones que afectaban el funcionamiento del mercado. Lo anterior implicó, junto con los procesos de radicación y erradicación de poblaciones, dibujar una nueva geografía urbana segmentada según el estrato socioeconómico, donde la población de bajos ingresos se concentró en viviendas sociales construidas en los márgenes de la ciudad (Hidalgo et al., 2008), producto del menor valor del suelo y los subsidios limitados para las personas postulantes.

En una segunda etapa, a principios de la década de 1990 y con el inicio de la transición política, las políticas de vivienda se concentraron fuertemente en el déficit habitacional, que para esa época ascendía casi al millón de viviendas. En dicho escenario, el Estado instaló un modelo de políticas de redistribución mediante un programa masivo de construcción que seguía articulado a partir del subsidio a la demanda y la participación del sector privado en la edificación, lo que se tradujo en la producción de soluciones habitacionales de un estándar de 42 metros cuadrados por familia, ampliables a 55 metros. Esta reducción del espacio en las viviendas para los estratos de menor renta económica tuvo consecuencias significativas que se tradujeron en la profundización de la segregación social y la fragmentación física del espacio urbano (Ducci, 1997; Sabatini, 2000; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Hidalgo, 2007).

[26] Para una revisión más detallada de cada uno de estos aspectos de la política urbana, ver: Hacia una Nueva Política Urbana para Chile Vol. 1 | Antecedentes históricos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012. https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Antecedentes-Hist%C3%B3ricos1.pdf



Cabe destacar que, bajo el alero de este fenómeno, se fueron dibujando en las grandes urbes nacionales territorios donde la pobreza se concentró en espacios específicos, particularmente a los márgenes de la ciudad, alejados de los servicios y bienes públicos, abriendo espacio para la emergencia del crimen organizado y otros tipos de violencias. En base a la combinación de ambos aspectos – la pobreza y la criminalidad – se fue dando contorno al problema de barrios denominados como críticos. Tal como sostuvo en entrevista el entonces diputado Jaime Bellolio:

> En esa misma lógica también entonces empezamos a ver [en el marco de la Comisión Investigadora sobre Barrios Críticos] qué es lo que hacía que existiera un barrio crítico, o sea, no nacía de la nada no era algo que espontáneamente ocurriera y en ellos sí había una colaboración indirecta, no buscada, por ciertas políticas el Estado. Por ejemplo, las de vivienda y que en el contexto de los 90 por supuesto que se entiende, que la política de vivienda quería construir la mayor cantidad de viviendas posibles, lo más rápido posible, pero eso generó una serie de contra indicaciones importantes: el romper redes sociales, el generar verdaderos guetos aislados de los bienes y servicios públicos, que a su vez entonces después eran aprovechados por delincuentes y narcotraficantes, para generar su propio territorio, sin verdadero Estado de derecho.[27]

Cabe destacar que, si bien el tema de los barrios críticos fue apareciendo en la agenda pública a partir de la segunda mitad de los 90', alcanzando un eco mayor a principios del 2000, hasta la fecha, no se cuenta con una definición clara y transversal del término. Su origen se encuentra en 2001, cuando se inaugura una línea de intervención estatal en barrios caracterizados como "críticos" o de "alta complejidad". La naturaleza de estas intervenciones, tal como se constata en las conclusiones de la *Comisión Investigadora de Barrios Críticos de la Cámara de Diputados* (2017), ha tenido un enfoque primordialmente de "seguridad, de reducción de criminalidad y han carecido de un componente integral en cuanto a una política territorial" (p. 7) que aborde las múltiples violencias tales como las sociales, económicas, jurídicas, educativas, culturales, institucionales y medioambientales; esto, dado el origen punitivo de las acciones, sin elementos de reinserción social o de fortalecimiento de lazos comunitarios, lo que ha redundado en un fracaso de la política.

En un documento complementario (2018) elaborado entonces por los diputados Giorgio Jackson, Jaime Bellolio y Claudio Arriagada junto a la diputada Maya Fernández se sostiene:

> Durante la comisión, se pudo constatar que no existe un conjunto único de criterios en base a los cuales se identifique un territorio a intervenir como barrio de alta complejidad

[27] Entrevista realizada en Julio del 2019 al entonces diputado (hoy ministro) Jaime Bellolio, en dependencias del Ex Congreso Nacional.





> [ex críticos]. Por el contrario, se han empleado índices y mecanismos un poco difusos para determinar los sectores a intervenir…No hay una definición estatal de barrios de alta complejidad, que guíe la intervención de los distintos ministerios en ellos. En consecuencia, hasta hoy se han utilizado distintos criterios para identificar estos barrios, dependiendo del gobierno y el organismo a cargo (p.4).

A nivel académico, tampoco se observa una definición unificada de barrio crítico, aun cuando la cuestión urbana referida a barrios y las violencias concentradas presenta a lo menos dos enfoques y cuerpos teóricos reconocidos. En primer lugar, el que ha predominado en la agenda pública y las políticas de seguridad en América Latina, se encuentra el enfoque epidemiológico de la violencia, operacionalizado a través de la teoría de los factores de riesgo.[28] Desde esta perspectiva, la concentración de delitos y hechos violentos en algunos territorios es explicada por la acumulación de factores de riesgo que se encadenan de manera diferenciada en cada ciclo vital de los sujetos (Lunecke y Vanderschueren, 2004). A nivel barrial, este enfoque toma como piedra angular la trayectoria de vida de las personas y centra los problemas bajo un modelo ecológico, vale decir, pone especial atención en la capacidad de los individuos, sus dinámicas familiares y su comunidad más inmediata, con el fin de constituir planes de intervención. En este cuerpo teórico, junto a la denominación de barrios críticos se encuentra la de barrios vulnerables o precarios, según los acentos de cada investigación.

Desde una vereda diferente, la teoría de la marginalidad avanzada (Wacquant, 2001, 2007 y 2009; Baumann, 2004) ha puesto énfasis en la *guetización* territorial y en las condiciones de exclusión y abandono institucional que produce la economía liberal de mercado y las consecuencias que ella conlleva para quienes habitan en contextos de pobreza urbana. Los procesos de exclusión y degradación económica, institucional, social y cultural que afectan a sus residentes estarían a la base del fenómeno de los barrios críticos. La violencia urbana que las determina es, desde esta perspectiva, la consecuencia de estructuras políticas y económicas de dominación y exclusión que son propias del liberalismo tardío (Wacquant, 2001, 2007, 2009). En este cuerpo de investigaciones, las categorías conceptuales van desde el gueto, el hípergueto, hasta los de barrios marginales o críticos, que dependen de la perspectiva en que se mire el abandono o ambigüedad institucional de los territorios.

Ahora bien, el que no exista consenso en el uso del término tanto en la academia como en la gestión pública, no obsta a que sí haya claridad que, al interior de estos espacios urbanos, existen,

---

[28] Las premisas de este enfoque se sustentan en estudios longitudinales que tienen como fin identificar la presencia de factores de riesgo que se manifiestan a temprana edad y que se relacionan con delincuencia, para luego realizar estudios transversales (también llamados estudios experimentales) que determinan la relación causal entre los factores de riesgos identificados. Los investigadores determinan así que la presencia de ciertos factores de riesgo aumenta la probabilidad de que niños/as y jóvenes expresen un comportamiento delictual, lo que han denominado factores de riesgo predictivos (Vásquez, 2003; Hein, 2004).





en efecto, tipos de violencias de carácter multidimensional que terminan siendo factores de mayor peso a la hora de definir sus contornos. En estricto rigor, ha sido esta premisa – la del barrio sometido a distintos tipos de violencias y vulneraciones - la que ha tenido mayor resonancia explicativa para poder definir estos lugares como críticos; y es a partir de allí desde donde se han configurado, en lo que concierne a las políticas públicas sobre esta materia, las derivaciones conceptuales tales como barrios de alta complejidad, y ahora último, la de barrios prioritarios.

Sin embargo, estos barrios se caracterizan también por la forma en que han sido abordados por el Estado. La naturaleza de estas intervenciones, tal como se constata en las conclusiones de la Comisión Investigadora de Barrios Críticos de la Cámara de Diputados (2017), ha tenido un enfoque primordialmente de "seguridad, de reducción de criminalidad y han carecido de un componente integral en cuanto a una política territorial" (p. 7) que aborde las múltiples violencias como las sociales, económicas, jurídicas, educativas, culturales, institucionales y medioambientales; esto, dado el origen punitivo de las acciones, sin elementos de reinserción social o de fortalecimiento de lazos comunitarios, lo que ha redundado en un fracaso de la política.

Una de las consecuencias más evidentes de este fracaso, ha sido la profundización de la estigmatización de los lugares, fenómeno que se ha visto fortalecido por la violencia del crimen organizado y el abordaje particular que han hecho algunos medios de comunicación. La Comisión Investigadora destacó, que la misma respuesta del Estado ha contribuido al fenómeno dado que "la repetición de programas sociales en el territorio, la categorización de un barrio como crítico o intervenido y la presencia prolongada de la policía con procedimientos inusuales, han ayudado a construir un relato de 'excepcionalidad' de estos sectores" (p. 13).

Este diagnóstico ha sido compartido también por un vasto sector de la sociedad civil, la academia y, en último término, por el mismo Instituto Nacional de Derechos Humanos, que el 2014 realizó un estudio de caso sobre *Violencias y derechos humanos en La Legua*, que entre sus principales resultados destacó la precariedad en distintos derechos como salud, trabajo, habitabilidad, seguridad y, sobre todo, en aspectos de igualdad y no discriminación, reforzando así la idea de que abordar la violencia territorial requiere de una aproximación multidimensional al problema y de un resguardo por la no estigmatización de los territorios (INDH, 2015). El estudio de caso de La Legua puso además en evidencia que, al momento de encuadrar la situación de los barrios bajo la perspectiva de los derechos humanos, emergen otros conceptos y variables que están íntimamente vinculados al fenómeno. Es así que, junto a la temática de la violencia concentrada, se suman la pronunciada segregación socio-espacial y variables económicas, sociales, culturales e institucionales que no han sido tomadas en cuenta a la hora de evaluar la acción - o inacción - del Estado sobre esta materia.

A pesar de ello, existen análisis que permiten aproximarse a los territorios desde una visión objetiva caracterizada por la infraestructura y las características socio-espaciales de un barrio. El Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), elaborado por el Centro de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2021), muestra que las comunas que concentran barrios críticos/prioritarios tienen un nivel ICVU bajo. Además, se observa escasa variación en el nivel





ICVU entre los años 2011 y 2020: la mayoría de las comunas mantiene o disminuye su nivel ICVU - salvo casos puntuales como San Joaquín, que pasa de un nivel Bajo a Medio alto, y Peñalolén, que pasa de un nivel Medio bajo a Medio alto. Dada las características y dimensiones abordadas en este índice, los resultados permiten identificar que las comunas con ICVU bajo carecerían de condiciones de vida digna de las personas, sobre todo en materias de vivienda, entorno y salud.

Figura 1. Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU): comparación niveles 2011 y 2020 para comunas que concentran barrios críticos/prioritarios [29]

Comuna	Nivel ICVU		Variación
	2011	2020	
Alto Hospicio	Bajo	Bajo	Mantiene
Copiapó	Bajo	Bajo	Mantiene
Concepción	Alto	Alto	Mantiene
Los Ángeles	Bajo	Bajo	Mantiene
Cerro Navia	Bajo	Bajo	Mantiene
El Bosque	Bajo	Bajo	Mantiene
Huechuraba	Medio alto	Medio alto	Mantiene
La Florida	Medio alto	Medio alto	Mantiene
La Granja	Bajo	Bajo	Mantiene
La Pintana	Bajo	Bajo	Mantiene
Lo Espejo	Bajo	Bajo	Mantiene
Lo Prado	Bajo	Bajo	Mantiene
Maipú	Alto	Medio alto	Disminuye

[29] El ICVU mide año a año seis dimensiones a través de un rango de 32 a 40 variables, que depende de la actualización y accesibilidad a los datos que ofrecen fuentes oficiales públicas. Estas dimensiones son: condiciones laborales, ambiente de negocios, condiciones socio-culturales, conectividad y movilidad, salud y medio ambiente, vivienda y entorno. Cada dimensión tiene un peso ponderado único, las que sumadas dan el puntaje máximo de 100. En la actualidad el índice se reporta en 4 niveles: alto, medio alto, medio bajo y bajo. Esta clasificación permite observar las brechas existentes entre las distintas comunas del territorio nacional. Para el año 2020, se analizaron 99 comunas de las cuales 17 tienen un ICVU alto, 25 un ICVU medio alto, 18 un ICVU medio bajo y 39 un ICVU bajo.





Pedro Aguirre Cerda	Bajo	Bajo	Mantiene
Peñalolén	Medio bajo	Medio alto	Aumenta
Pudahuel	Medio alto	Medio bajo	Disminuye
Puente Alto	Alto	Bajo	Disminuye
Recoleta	Medio alto	Bajo	Disminuye
San Bernardo	Bajo	Bajo	Mantiene
San Joaquín	Bajo	Medio alto	Aumenta

Fuente: Elaboración propia en base a Orellana, Truffello, Flores y Altamirano (2021)[30].

Cabe destacar que, a esta altura, la combinación concentrada de delitos de alta connotación y bajos estándares de calidad urbana, constituyen un contexto poderoso de ambigüedad estatal y despliegue de la violencia. Así dicho, donde no hay Estado, o donde se observa un repliegue de este, son otros poderes fácticos los que asumen el control territorial provocando un sin fin de problemas sociales de alto impacto público, como el caso de la muerte de Baltazar Díaz por una "bala loca" durante el 2019. En este contexto, la alcaldesa de la comuna de La Pintana sostuvo en una entrevista:

> Estamos en un modelo cultural individualista que se hace carne y más fuerte, donde [el pobre] no tiene oportunidades, donde ven la droga y al narcotraficante como una profesión…competimos con ellos, ahí donde el Estado no está presente[31].

En Chile, las manifestaciones de violencia en el barrio están marcadas principalmente por aspectos institucionales, económico y sociales. Por ejemplo, datos levantados en la encuesta a barrios críticos realizado por el INDH junto al DESUC el 2019[32], relevó que el 15% de los encuestados declaró haber visto bandas violentas al menos una vez a la semana en su barrio, y el 14% señaló

[30] Disponibles en https://estudiosurbanos.uc.cl/documento/indice-de-calidad-de-vida-urbana-icvu-2021/

[31] Entrevista realizada a la alcaldesa Claudia Pizarro el 16 de octubre del 2019, en base al mismo caso, en CNN Chile.

[32] La encuesta sobre Violencias percibidas por habitantes de Barrios Críticos del INDH (2019) ha sido realizada junto a la Dirección de Estudios Sociales y el Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica (Licitación Pública ID 603663-4-LE19). Tuvo como objetivo general el "Levantar información sobre los barrios priorizados definidos por el Estado de Chile, a fin de generar datos que permitan, por un lado, caracterizar los tipos de violencias que viven los y las habitantes de dichos lugares; y por otro, conocer la concepción y percepción que tienen éstos respecto del ejercicio de sus derechos humanos", y tomó una muestra de 2.117 casos efectivos de 39 barrios críticos en todo el país.





verlo todos los días. Esta prevalencia, se agudizaba cuando los datos se desagregaron en grupos etarios, siendo los jóvenes los más expuestos a este tipo de violencia. Se suma que el 50% de las personas encuestadas declaró ver venta de drogas en su barrio todos los días, proporción que aumenta a un 62% en la población de 18 a 39 años.

Estos niveles de violencia vividas por los habitantes, se agudiza con niveles de victimización alarmantes. La misma encuesta muestra que uno de cada cinco habitantes declaró haber sido víctima de hurtos, afectando proporcionalmente en mayor medida a mujeres. Se destaca aquí, que la mayor cantidad de victimizaciones ocurrieron dentro del barrio (67%), e incluyen acciones de robo por sorpresa, asaltos con uso de fuerza y robo en casas.

Desde el punto de vista de los servicios urbanos, la violencia continúa. En estos barrios, elementos críticos como el estado de los pavimentos, la calidad de los lugares de esparcimiento y encuentro, las áreas verdes y la iluminación, son las que presentan mayores porcentajes de insatisfacción entre sus habitantes (uno de cada tres habitantes), lo que tiende a agudizar la sensación de abandono.

Por lo pronto, ambas situaciones – victimización y urbanidad – que se despliegan en el espacio público, se trasladan también al ámbito privado e impactan en los niveles de relacionamiento local. Sólo para graficar un aspecto, los datos recogidos muestran situaciones preocupantes de violencia tales como que uno de cada cuatro habitantes declara haber sido insultado o gritado por su pareja, concentrándose los maltratos en mujeres por sobre los hombres.

Todos estos ejemplos de múltiples manifestaciones de violencia, generan un marco de vulneración sistémica de la vida cotidiana de los y las habitantes de los barrios críticos, agudizando las desventajas que tienen para el ejercicio fluido de sus derechos. Ante ello, el abordaje debe ser integral, con enfoque interseccional y apuntar también a aspectos no visibles e indirectos. Sin embargo, la aproximación que hace el Estado sobre el problema apunta directamente a combatir la violencia directa de la calle, dejando de lado los componentes más esenciales que alimentan este tipo de prácticas; vale decir, se concentra principalmente en “la punta del iceberg”, haciendo que gran parte de las violencias sufridas por los y las habitantes del territorio, sigan reproduciéndose y sosteniendo en parte. la criminalidad territorial.

ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS VINCULADOS A BARRIOS CRÍTICOS

Tal como se ha mencionado, una lógica de políticas urbanas hiperfocalizadas no puede desentenderse del entorno que lo determina, y en este caso, desde una perspectiva más amplia de la ciudad y ciudadanía. Tanto para afrontar al fenómeno de las violencias concentradas, como las de acceso a servicios u otros, el estándar internacional en derechos humanos entrega variadas herramientas operativas para pensar la ciudad en tanto espacio de ejercicio de los derechos civiles y políticos (DCP), como de despliegue garante de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).





El derecho a una vida digna: la necesidad de construir ciudades equitativas e integradas

La discusión sobre barrios críticos se inserta de manera comprensiva en el "derecho a una vida digna", consagrada en el artículo 25 de la DUDH y en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). En este último se establece:

> Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (PIDESC, art. 11).

También lo enuncian algunos textos especializados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW): "Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones" (art. 14.2), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): "Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social" (art. 27.1), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD): "Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la vivienda" (art. 5.e).

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destaca que si bien en el orden jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia social (2009, Resumen Ejecutivo, pág. IX), puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo N°3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH): "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo N°1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH): "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo N°7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo N°9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales", o dicho de otro modo, la vida digna presupone seguridad individual.

En efecto, las brechas observables a nivel territorial dejan claro que los déficits en el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos en aquellos espacios segregados y de múltiples violencias no se restringen al derecho a la seguridad o al derecho a la vivienda adecuada, sino que éstas se vinculan estrechamente al derecho a una vida digna. Tal como señala Leilani Farhala - actual Relatora Especial de la ONU sobre vivienda adecuada - este problema aún suele



considerarse dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, y es inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos que se aplica a las políticas públicas que afectan a otros derechos humanos, como lo son el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, al agua, al trabajo, a la tierra, a la propiedad, a la seguridad en la tenencia, a un ambiente sano, a la vestimenta, a la educación, igualdad, no discriminación, entre otros (2014). En ese sentido, la segregación socio espacial es un importante ejemplo de incumplimiento del principio de indivisibilidad de los derechos humanos y la interdependencia que ella representa.

Este enfoque integrado de derechos en una lectura urbana tiene correspondencia también en la definición que hace el mismo Comité de Derechos Económicos, Sociales, Culturales (Comité DESC) sobre la materia de vivienda adecuada, en su Observación General N°4:

> El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de vivienda adecuada"[...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Asimismo, rige esta mirada comprehensiva desde el derecho a la seguridad. Para la CIDH, las acciones relativas a la seguridad ciudadana deben ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la violencia, y por tanto, orienta a que sus intervenciones conduzcan a un abordaje integral si estas quieren cumplir con el estándar internacional de los derechos humanos (2009, párr. 25) o, dicho de otro modo, las políticas de seguridad deben incorporar acciones no punitivas y preventivas de carácter comunitario y situacional, con el objeto de intervenir sobre los factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales y urbanísticos, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia (párr. 58).

Esto refuerza además la idea de que el tema no pasa simplemente por fortalecer los dispositivos policiales – como por ejemplo, disponiendo más Carabineros en los barrios, generando cierres perimetrales en las zonas más críticas, o intensificando el control de identidad, etc. - sino que comporta también llevar adelante acciones que logren la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública (párr. 20) y que garantice un operar que aborde las problemáticas sobre la materia, considerando que en dichos barrios habitan personas que debieran recibir especial protección y oportunidades dada su condición de vulnerabilidad, todo bajo un abordaje integral de derechos humanos.

En base a dicho enfoque comprehensivo, ONU-Hábitat, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Sostenible celebrada en Quito (Hábitat III, 2016), propuso una guía de trabajo que se conoce como “La Nueva Agenda Urbana” (NAU), que define la urbanización como “una herramienta para la integración social y la equidad”, y categoriza cinco pilares de aplicación: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.

Bajo esta estructura se busca promover el crecimiento de ciudades que sean equitativas e integradas, con el propósito de que éstas logren el objetivo de ser un territorio “donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional” (Hábitat III, 2017, p.19).

Con este objetivo, la NAU operacionalizó pilares en 6 áreas de trabajo, presentando cada uno aspectos temáticos de desarrollo y unidades políticas de seguimiento. Estas últimas, con el propósito de servir como indicadores de cumplimiento para evaluar a los Estados respecto los compromisos adquiridos sobre esta materia.

Figura2. Áreas de Desarrollo definidas por la Nueva Agenda Urbana (NAU), ONU-Habitat.

ÁREAS	ASPECTOS TEMÁTICOS	UNIDADES POLÍTICAS
Cohesión Social y Equidad - Ciudades Habitables	Ciudades inclusivas (Pro pobreza, género, juventud, envejecimiento). Migración y refugiados en zonas urbanas. Ciudades más seguras. Cultura Urbana y Patrimonio.	Derecho a la ciudad y ciudades para todos. Marco urbano socio cultural.
Marcos Urbanos	Normas urbanas y regulación. Gobierno urbano. Finanzas municipales.	Políticas urbanas nacionales. Gobernanza urbana, capacidad y desarrollo institucional. Financiamiento municipal.
Orientación del Territorio	Ordenación urbana del territorio y diseño. Terreno urbano.	Estrategias de ordenamiento urbano: mercado del suelo y segregación.



	Vínculo urbano-rural. Espacio público.	
Economía Urbana	Desarrollo económico local. Puestos de trabajo y los medios de vida (empleo y bienestar). El sector informal.	Estrategias para el desarrollo económico urbano.
Ecología Urbana y Medio Ambiente	Resiliencia urbana. Ecología urbana y medio ambiente. Las ciudades, la gestión del cambio climático y riesgos de desastres.	Resiliencia ecológica urbana.
Vivienda Urbana y Servicios Básicos	Infraestructura urbana y servicios básicos, incluida la energía. Transporte y movilidad. Viviendas. Ciudades Inteligentes. Asentamientos informales.	Servicios urbanos y tecnológicos. Políticas de vivienda

En el caso Chile, quien suscribió a la NAU en 2017, se sostuvo en el *Informe Nacional preparatorio para Hábitat III* la realización de notables esfuerzos “para hacer de las ciudades lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – PNUD; 2016; p.13). Sin embargo, en el mismo documento se reconocieron las dificultades para abordar las nuevas problemáticas relacionadas con la calidad de la vivienda y el entorno; en específico, con el acceso deficitario de los grupos de menores recursos a servicios urbanos, y con niveles no adecuados de calidad de los mismos. El “énfasis en la producción de viviendas” – dice el texto – “derivada de la urgencia por resolver la precaria situación de las familias de bajo nivel económico, contribuyó a generar segregación socio-espacial, constituyéndose en uno de los obstáculos más grandes para el logro de ciudades integradas en la actualidad” (2016, p.14).

LA GEOGRAFÍA DE LA SEGREGACIÓN SOCIAL: DEFICITS Y DIFERENCIAS EN LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS EN LOS BARRIOS CRÍTICOS[33]

La construcción que hace el Estado de los barrios críticos y las dudas que genera en cuanto a la calidad de los servicios sociales que entrega adquiere una preocupación mayor cuando lo sumamos a las otras aristas que, bajo el paradigma de los derechos humanos, debieran ser parte del panorama de las obligaciones del Estado.

[33] El análisis se realiza sobre datos levantados en la Región Metropolitana, dado que allí se concentran la mitad de los barrios críticos del país.



En efecto, si se consideran las seis áreas de trabajo que la NAU levantó para operacionalizar el derecho a una vivienda adecuada, se observa que otros tipos de bienes y servicios estatales vinculados a los barrios también presentan graves fallas producto de la segregación espacial, lo que tiene como consecuencia directa la vulneración de derechos de sus habitantes. Por ejemplo, en materia de cohesión social, las figuras a continuación muestran que la ciudad se constituye como un territorio desigual anclado fuertemente a condiciones de precariedad. La evidencia más concreta es que los las personas con bajos o ningún ingreso viven en sectores muy concentrados. Estos sectores de la ciudad además se corresponden a los valores fiscales del suelo más bajos, perpetuando un modelo de vivienda segregador, creando condiciones ideales para que el narcotráfico sea una de las principales actividades económicas, provocando perdidas de lazos sociales y una mayor sensación de inseguridad y abandono de parte del Estado.

Figura 3. Segregación socio-espacial y sectores de narcotráfico en la Región Metropolitana [34]

Zonas de segregación residencial según estrato socioeconomico
Estratos bajos
Estratos altos
Barrios críticos por délitos de narcotráfico
Límites comunales
Fuentes: Observatorio de Ciudades UC, 2020
Físcalía Nacional, 2017
Autor: Juan Correa, Geógrafo

Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

---

[34] El indicador de segregación espacial según grupos socio-económicos (GSE) fue desarrollado en la plataforma de información geográfica ArcGis, donde a partir de la cobertura de grupos socio-económicos 2017 (OCUC, 2020) se identificaron las concentraciones de hogares pertenecientes a los estratos bajos (grupos D y E) y aquellos hogares de estratos altos (Grupo ABC1 y C2), las cuales fueron analizadas a partir de la herramienta Análisis de cluster y de valor atípico (I Anselin local de Moran) la cual permite identificar clusters espaciales de las entidades con valores altos o bajos. De esta manera permite identificar concentraciones espaciales significativas de los hogares de estratos bajos (en verde) y de estratos altos (en naranjo) evidenciando la fuerte segregación socio territorial de Santiago.
El indicador de segregación espacial según precios de suelo fue desarrollado en la plataforma de información geográfica ArcGis, donde a partir de la base de transacciones de terrenos urbanos desarrollada por INCITI con datos del Conservador de Bienes Raíces, se determinaron los valores comerciales (UF/m2) del suelo en el gran Santiago a escala de zona censal. A partir de lo anterior, se desarrolló un análisis de cluster y de valor atípico (I Anselin local de Moran) la cual permite identificar clusters espaciales de las entidades con valores altos o bajos, lo cual permite apreciar la fuerte polarización y desigualdad que opera en el mercado de suelos urbanos de la ciudad, considerando que este valor comercial (uf/m2) es un buen reflejo de las amenidades, externalidades, bienes, servicios y oportunidades existentes en cada territorio.



Figura 4. Desigualdad en valores fiscales del suelo urbano.

Valores comerciales del suelo urbano zonas de concentración
Valores bajos
Valores altos

Límites comunales

Fuentes:
Gasic, Terraza, Wainer y Correa, 2020.
INCITI, 2018

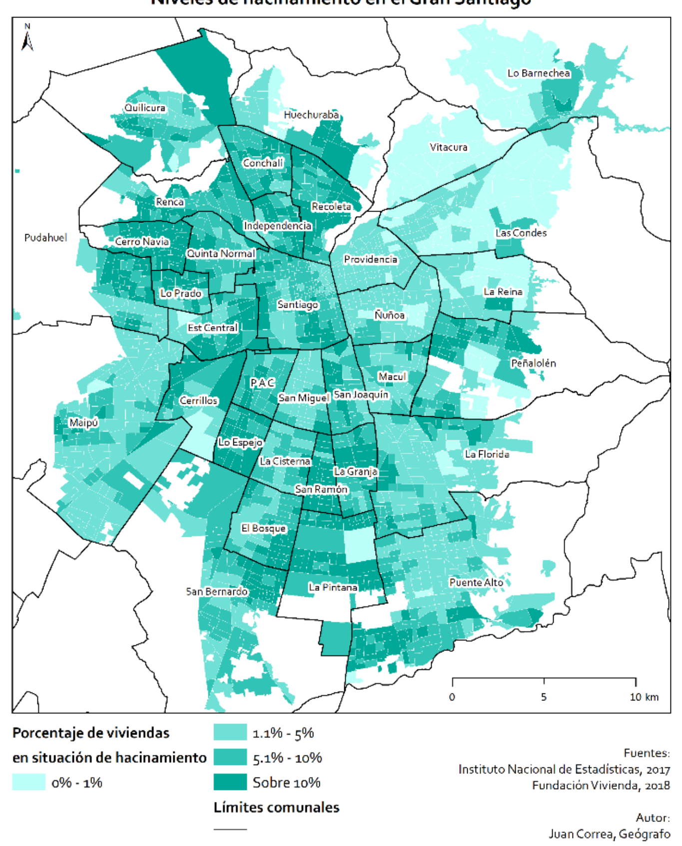
Autor:
Juan Correa, Geógrafo

Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021- Fuente indicada en el mapa.

Esta correlación de desigualdad socioeconómica y territorial se profundiza además cuando vemos que la activación de otros medios de intervención tan claves como el acceso a una vivienda, la educación, la salud o el transporte también presentan los mismos patrones de desigualdad. Aspectos como las políticas habitacionales y las estrategias de ordenamiento urbano muestran que el fenómeno de la segregación sigue siendo el factor más preponderante, como ilustra en la Figura 5, respecto al hacinamiento en la RM.



Figura 5. Niveles de Hacinamiento en la Región Metropolitana.[35]



Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

---

[35] Se entiende por hacinamiento el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,519) o de mal estado de la vivienda (la vivienda que ocupa tiene muros, techos o suelos en mal estado de conservación o si la vivienda es de tipo precario, incluyendo a mediaguas o mejoras, y viviendas precarias de materiales reutilizados)" (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, pág. 27). A partir de los resultados del último censo de personas y viviendas 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018) se procedió a estimar los niveles de hacinamiento de todas las viviendas con moradores del área Metropolitana de Santiago (AMS), para ello se analizó la base completa, y se identificaron todas aquellas viviendas particulares con moradores (descartando de esta manera otras unidades como hoteles o centros penitenciarios) donde se determinó para cada unidad de vivienda, el total de habitantes de dicho domicilio y el total de piezas utilizadas de forma exclusiva como dormitorio. A partir de lo anterior, y siguiendo la misma propuesta metodológica de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica, CASEN (Ministerio de Desarrollo Social, 2017) se procedió a estimar el nivel de hacinamiento de las viviendas, a partir de cociente entre número de habitantes y dormitorios de la vivienda; bajo lo cual se consideran como viviendas en situación de hacinamiento todas aquellas que posean más de 2.49 habitantes por dormitorio. Resultados que posteriormente nos permitió determinar el porcentaje de viviendas en situación de hacinamiento para cada una de las zonas censales, las cuales fueron posteriormente especializados en el mapa presente, dando cuenta del patrón territorial que describe este fenómeno habitacional.

En efecto, si tomamos el indicador más concreto de ordenamiento territorial – el hacinamiento urbano – se advierte que las mayores concentraciones de viviendas en situación de hacinamiento coinciden tanto con las comunas del sector pericentral de la ciudad (San Joaquín, Lo Prado, Conchalí o Cerro Navia) como también con las comunas de la periferia (Puente Alto, San Bernardo, Quilicura o La Pintana); todas estas comunas reconocidas como los mayores destinos de las políticas de viviendas sociales masivas desarrolladas desde 1980 y en el retorno a la democracia (Ducci, 1996; Hidalgo, 2002; Rivera, 2012) y las que presentan la mayor cantidad de barrios críticos.

Según estimaciones de Fundación Vivienda (2018) a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2017 y del CENSO 2017, en la región Metropolitana más de 133.000 familias viven en situación de hacinamiento dentro del Gran Santiago, de las cuales más del 50% pertenecen al 40% de hogares de menores recursos, es decir, familias cuyos ingresos las excluyen automáticamente del mercado de vivienda privada (ver IEUT e INCITI, 2019) y cuya única oportunidad es poder acceder a una vivienda social entregada vía subsidio estatal. Precisamente la escasa velocidad del aparato estatal acentúa los problemas de las familias que esperan una vivienda, pues el creciente mercado privado va de la mano con el encarecimiento de los precios de suelo y el alza en los valores de arriendo, restringiendo aún más las oportunidades habitacionales de las familias.

En este punto, es importante recalcar que el hacinamiento no es sólo un problema de condiciones de vivienda digna, sino que también puede ser factor incidente de múltiples violencias (Galtung, 1999; Schröder y Schmidt, 2001; Moser 2004; Rodríguez, Saborido y Segovia, 2012). A razón de esto, es importante llamar la atención respecto a que las vulneraciones sufridas por los y las habitantes de los barrios críticos se deba, por un lado, a las propias políticas del Estado, y que, en su aproximación para resolver el problema, sea nuevamente el Estado quien no está cumpliendo con los estándares de protección a la calidad de vida. Los principios de igualdad y no discriminación y el derecho a una vivienda digna no son garantizados, toda vez que estas políticas profundizan el aislamiento territorial, dado el encarecimiento de las viviendas que no permiten a las personas migrar a otras partes de la ciudad.

El aislamiento territorial se agudiza, además, porque la misma ciudad presenta desigualdades evidentes en cuanto al desarrollo económico y el acceso a la movilidad en el territorio. Como se aprecia en la Figura 6, los polos de desarrollo económico y de fuentes laborales formales se encuentran altamente concentrados en las comunas de mayor ingreso, lejos espacialmente de aquellas donde se asientan los barrios críticos, que quedan al arbitrio de otros tipos de economías más informales o fuera de la ley.

Figura 6. Concentración de fuentes laborales formales en Región Metropolitana.[36]

Concentración de fuentes laborales

Lo Barnechea · Quilicura · Huechuraba · Vitacura · Conchalí · Renca · Recoleta · Independencia · Las Condes · Pudahuel · Cerro Navia · Quinta Normal · Providencia · Lo Prado · Santiago · La Reina · Ñuñoa · Est Central · Peñalolén · Macul · PAC · San Joaquín · San Miguel · Cerrillos · Maipú · Lo Espejo · La Florida · La Cisterna · La Granja · San Ramón · El Bosque · Puente Alto · San Bernardo · La Pintana

0 · 5 · 10 km

Concentración de empresas y puestos laborales: Media alta · Media · Alta · Muy alta

Límites comunales

Fuente: Servicio de Impuestos Internos, 2018; Fundación Vivienda, 2018

Autor: Juan Correa, Geógrafo

Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

[36] A partir de los registros de las empresas jurídicas contribuyentes del Servicio de Impuestos Internos (2018), se realizó un análisis de densidad Kernel, donde se mapearon las concentraciones territoriales de empresas existentes, como también el número de trabajadores contratados registrados en su oficina, de esta manera se logra una estimación tanto de la concentración de empresas en un determinado lugar como la posible densidad de puestos laborales vinculados a estas.



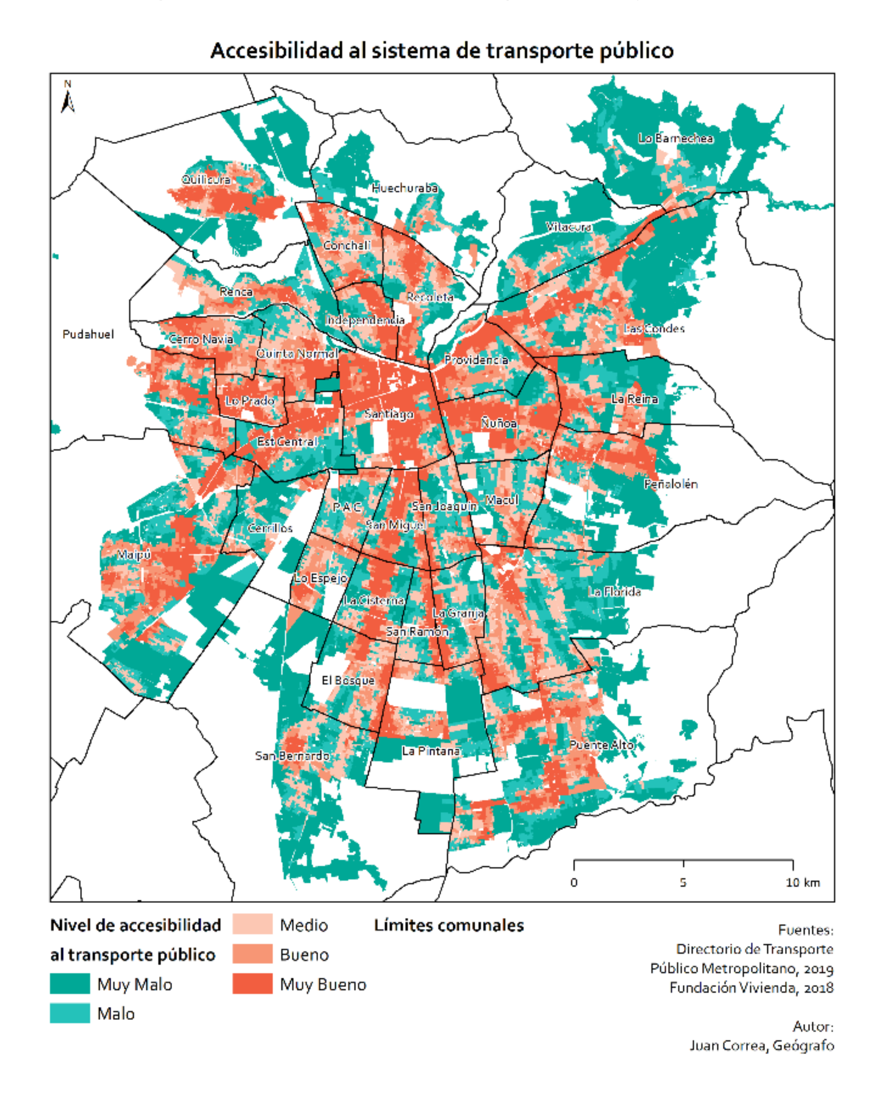
Sobre esto cabe destacar que los grados de estigmatización de los barrios críticos tienden a ser un obstáculo real a la hora de buscar trabajo. Estudios etnográficos y de trayectoria de vida sostienen que la posibilidad de encontrar una fuente laboral por parte de sus habitantes está muy por debajo respecto de otros candidatos y candidatas que viven fuera de dichos territorios (Rodríguez, A, Rodríguez, P; Sugranyes, A., 2015). Esto equivale a decir que la vulneración no sólo afecta en cuanto a las chances de encontrar uno, sino que también, en el caso de encontrarlo, respecto de la calidad de vida que se obtiene por el hecho de trabajar lejos del hogar.

Contribuye a este problema que una de las características más relevantes de los barrios críticos es que estos carecen de un sistema de transporte que les permita moverse de manera rápida y fluida por la ciudad (ver Figura 7) obligando a sus habitantes a pasar parte importante de su tiempo diario movilizándose de un sector a otro. Esto impacta negativamente en la calidad de vida, en el fortalecimiento de vínculos dentro del seno familiar, en el desarrollo de la parentalidad y en la vinculación con la comunidad, aumentando así los factores de riesgo (Lunecke, A; Ruíz, Juan Carlos; 2010).

Tal como se muestra en los mapas de conectividad y tiempo, si bien el sistema de transporte público tiende a llegar a gran parte del territorio - con una evidente concentración en el eje central - cuando se relacionan con los tiempos de traslado, nuevamente aparece una situación desventajosa en sectores periféricos, como Puente Alto, San Bernardo, Lo Espejo o Huechuraba, donde los tiempos de viaje llegan a ser de más de una hora y media (solo de ida).



Figura 7. Conectividad en la Región Metropolitana[37]



Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

[37] Como primera tarea, se determinó el nivel de conectividad al sistema de transporte público de la ciudad, a partir de una adaptación de la metodología PTAL (Public Transport Accesibility Levels) de Transport for London (2010) y replicada por Shirahige y Correa (2015) para el área Metropolitana de Santiago. Este modelo clasifica los niveles de conectividad desde los hogares hacia el sistema de transporte, considerando el tiempo de caminata hacia paraderos y estaciones de Metro, recorridos que pasan por dichos puntos, frecuencias (buses por hora) y tiempos de espera estimados. En una segunda tarea, se estableció como punto de referencia a Tobalaba - dado que es un proxy de una zona de alta concentración de fuentes laborales - y a partir del tiempo de viaje en transporte público hacia ese punto, se desarrolló un modelo de isócronas utilizando velocidades promedio del sistema de transporte público en horario punta mañana, considerando una velocidad de caminata de 3.6 km/hr; 18.28 km/hr para buses del sistema Transantiago; y 38 km/hr para el sistema de Metro. De esta manera se realizó una estimación de cuánto sería el tiempo esperado de viaje desde cualquier punto de la ciudad hacia dicho sector.

Figura 8. Tiempo de viaje de transporte público en Región Metropolitana.

Tiempo de viaje en transporte público hacia Tobalaba

Quilicura
Huechuraba
Lo Barnechea
Vitacura
Conchalí
Recoleta
Renca
Independencia
Pudahuel
Cerro Navia
Quinta Normal
Providencia
Las Condes
Lo Prado
Santiago
Ñuñoa
La Reina
Est Central
Peñalolén
P.A.C.
San Joaquín
Macul
Cerrillos
San Miguel
Maipú
Lo Espejo
La Florida
La Cisterna
La Granja
San Ramón
El Bosque
Puente Alto
San Bernardo
La Pintana

0 5 10 km

Tiempo de viaje en transporte público

- 0 - 20 min
- 20 - 40 min
- 40 - 60 min
- 1 - 1:20 hrs
- 1:20 - 1:40 hrs
- Más de 1:40 hrs

Límites comunales

Fuentes:
Directorio de Transporte Público Metropolitano, 2019
Metro de Santiago, 2019

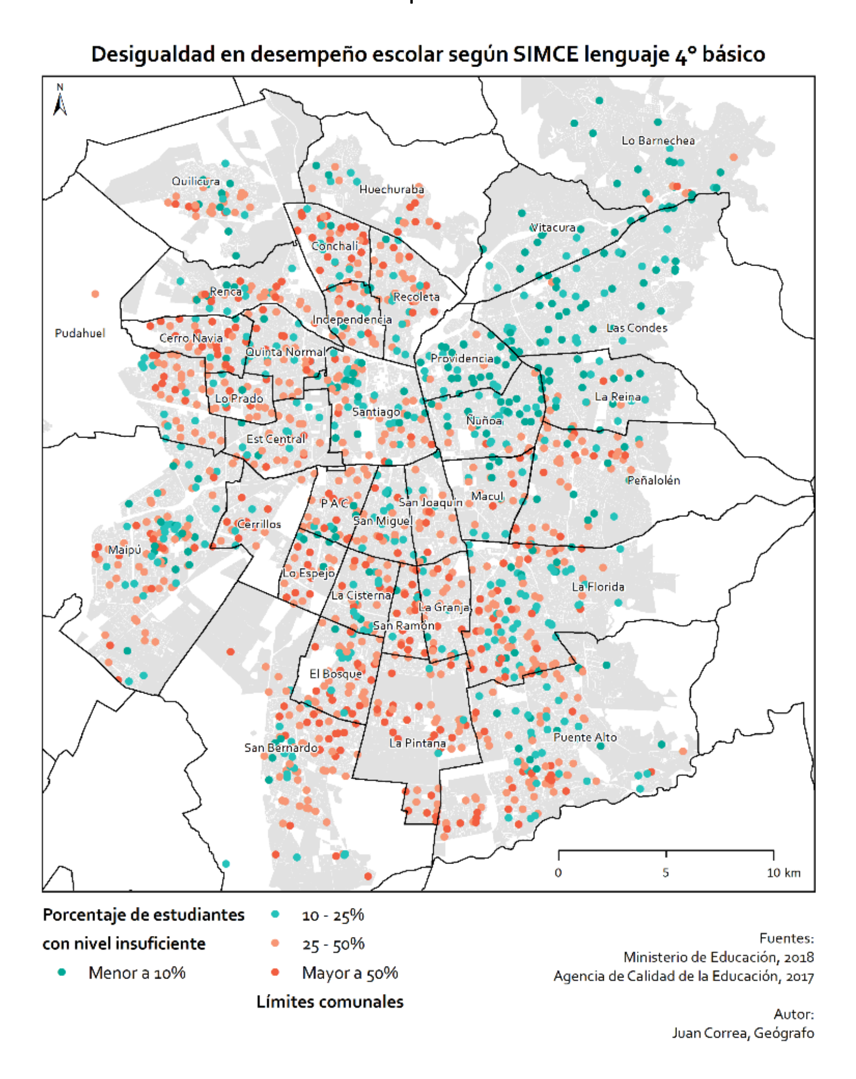
Autor:
Juan Correa, Geógrafo

Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021- Fuente indicada en el mapa.



La segregación espacial también está relacionada a la desigualdad en el acceso al derecho a educación de calidad. Por ejemplo, tal como se observa en la Figura 9, los niveles de desempeño SIMCE muestran que los sectores de menor recursos económicos obtienen resultados tales que es posible afirmar que más del 50% de los niños y niñas no son capaces de leer y escribir fluidamente ya cumpliendo 9 años promedio.

Figura 9. Niveles de desigualdad en desempeño según SIMCE lenguaje en 4to año básico en Región Metropolitana[38]



Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

[38] A partir de los resultados desagregados de la prueba SIMCE de Lenguaje para 4° básico del año 2016, facilitados por la Agencia de Calidad de la Educación, se determinó el porcentaje de estudiantes cuyo resultado los y las clasifica en un nivel de aprendizaje insuficiente (es decir, el más vulnerable de los 3 posibles estratos), el cual posteriormente fue graficado para dar cuenta de la estrecha asociación entre desempeño escolar y vulnerabilidad social.



El panorama expuesto, por lo pronto, dibuja contornos claros de ambigüedad estatal en el territorio, y ya sea por la carencia de bienes y servicios o la calidad de los mismos, profundiza la desigualdad y la segregación espacial, incumpliendo de este modo con las garantías mínimas de protección y promoción de derechos y, a su vez, afectando la cotidianidad y las expectativas de futuro de sus habitantes.

Al respecto, cabe destacar además que estas brechas en las garantías, cuando se ven cruzadas por fenómenos de gran impacto social, multiplican sus efectos negativos situando los barrios críticos en posiciones de vulneración más expresivos que en el resto del territorio, como ocurre con las consecuencias de la pandemia por COVID-19, que se analiza a continuación.

El Covid-19 como catalizador de brechas en garantías de derechos

En un estudio reciente (Canales 2020), se muestra que la pandemia ha afectado de manera desigual a las distintas comunas del país debido a las condiciones de precariedad, hacinamiento y movilidad territorial de las zonas más vulnerables, las que tienen un impacto negativo en las condiciones de salud y mortalidad de sus habitantes.

Fuenzalida, Perticará y Trebilcock[39] indican que la pandemia pone en el foco desigualdades ya existentes y afirman que la enfermedad tiene impactos según la unidad territorial que se observe, aumentando la exposición a enfermarse en sectores con mayores índices de pobreza multidimensional. Por ejemplo, la efectividad de las cuarentenas es menor en comunas de bajos ingresos, ya que la mayoría de sus habitantes se desempeñan en ocupaciones que no brindan oportunidad para teletrabajar, tienen más probabilidades de tener condiciones de trabajo e ingresos inestables y tienden a presentarse en los servicios de salud en una etapa más avanzada de la enfermedad (Patel et al. 2020 en Fuenzalida, 2020)[40].

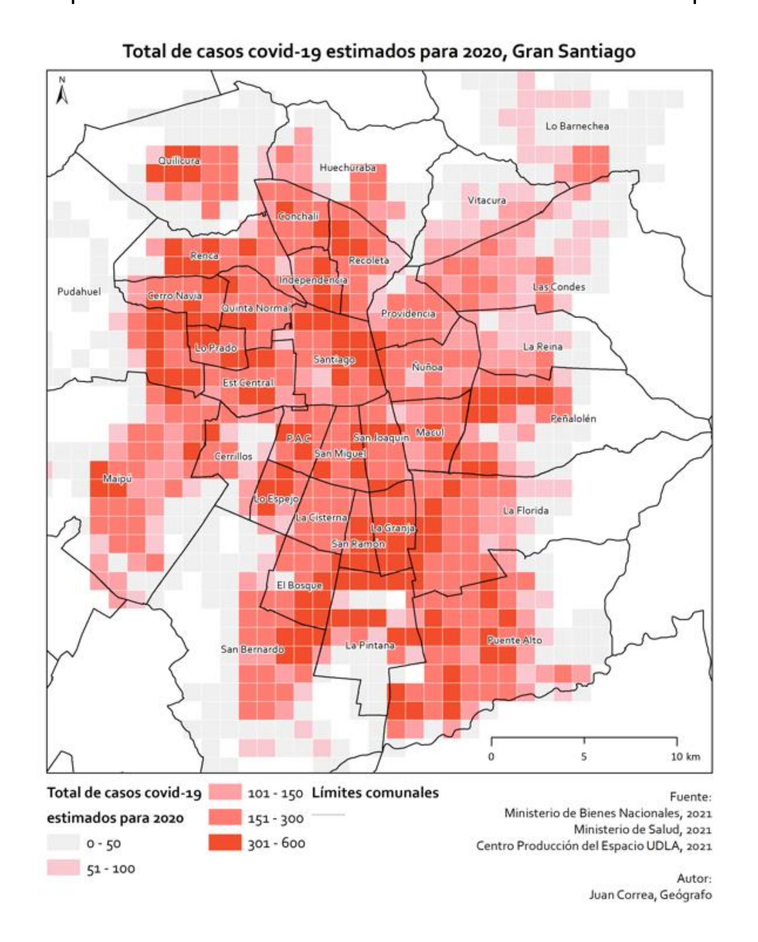
[39] Equipo de investigación de la Universidad Alberto Hurtado. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2021.

[40] Este dato es confirmado también por el Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería de la Universidad de Chile. En 2020 indican que existe una diferencia importante entre comunas de altos y menores ingresos. En el caso de comunas como Las Condes y Vitacura, la movilidad disminuyó cerca de 50%, mientras las comunas El Bosque, La Pintana y Puente Alto disminuyeron su movilidad sólo en un 30%. Al observar estos resultados se logra advertir que el primer grupo de comunas se caracteriza por altos niveles en el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) e Índice de Desarrollo Comunal (IDC), mientras que el segundo grupo de comunas se caracteriza por bajos niveles de ICVU e IDC.





Figura 10. Comparación entre el total de casos Covid-19 estimados para el 2020.[41]



[41] A partir de registros publicados en la plataforma territorial del Ministerio de Salud, que dan cuenta del total de casos activos por covid-19 de los últimos 14 días (para cada día de la semana) en cuadrantes de 1km2, a partir de esta información (de acceso público) se realizó una estimación del total de casos covid-19 registrados para el año 2020 (marzo a diciembre) para cada uno de los cuadrantes, logrando determinar la distribución de los casos acumulados de covid-19 para el área metropolitana de Santiago. Gracias a dicha información, se permite apreciar una distribución con sesgo hacia los sectores más vulnerables de la ciudad, advirtiéndose mayor cantidad de casos acumulados por cuadrante, en contraste con los cuadrantes de la zona oriente.

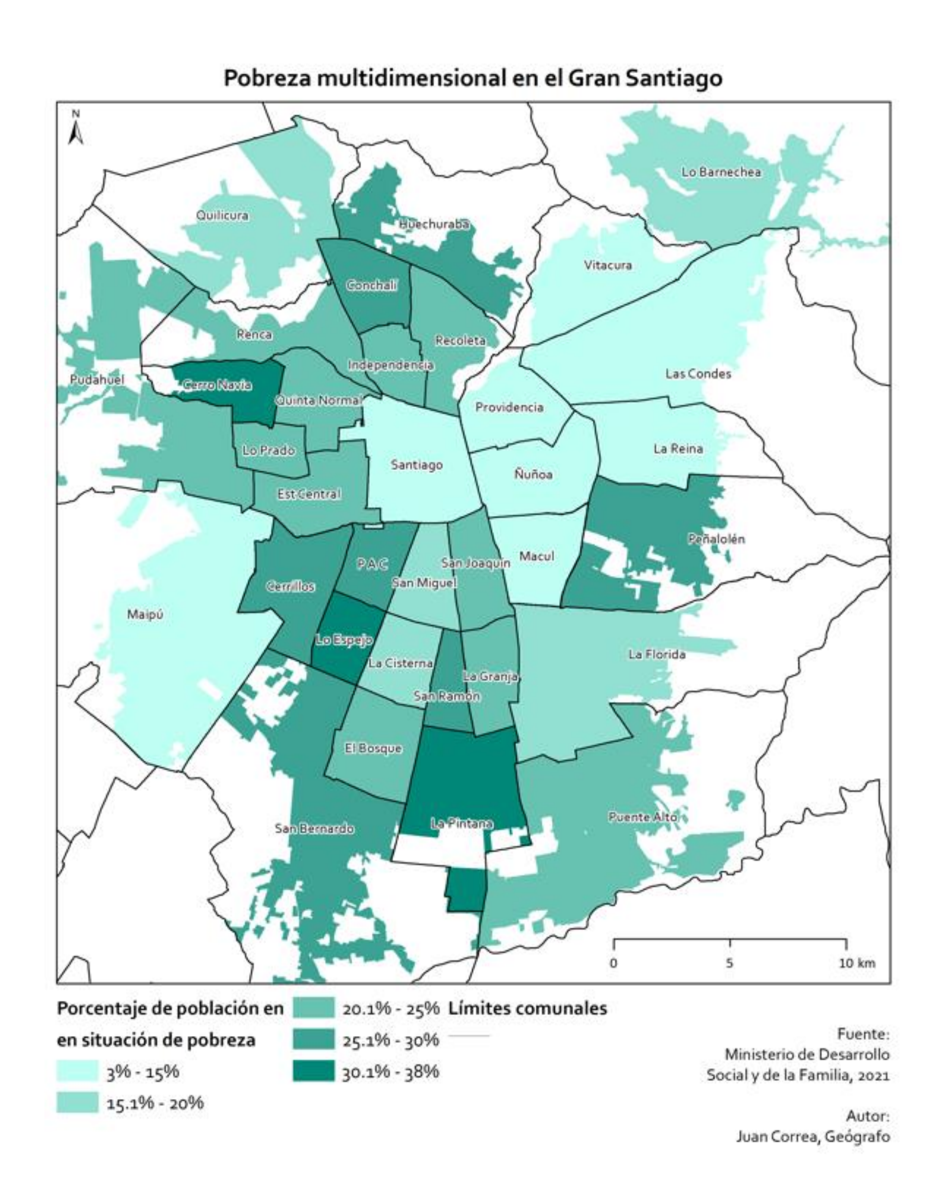
Asimismo, a partir de los resultados reportados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2017, se obtuvo la estimación del número y porcentaje de personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional, entendida como aquella situación de los hogares que no logran alcanzar ciertas condiciones de vida adecuada en cinco dimensiones, correspondientes a (1) Educación; (2) Salud; (3) Trabajo y Seguridad Social; (4) Vivienda y Entorno; y, (5) Redes y Cohesión Social. Cada una de estas dimensiones está compuesta por tres indicadores dicotómicos que permiten evidenciar situaciones de carencia, a partir de lo cual se determina el total de carencias que posee un hogar y por lo tanto si este y sus habitantes se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Mediante las metodologías de estimación directa o metodología de estimación para áreas pequeñas (SAE) desarrolladas por MIDESO, se logra obtener la distribución de los niveles de pobreza a escala de comuna para el Gran Santiago.





Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021- Fuente indicada en el mapa.

Figura 11. Distribución territorial de pobreza multidimensional en el Gran Santiago.



Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

Tal como muestran las Figuras 10 y 11 sobre casos Covid-19 estimados y pobreza multidimensional, hay una correlación urbana que se expresa principalmente en zonas pericentrales y periféricas, que se corresponden a su vez con los sectores de mayor concentración





de violencias privación de servicios. En efecto, los resultados del estudio de Fuenzalida (2020) concluyen que la relación entre morbilidad y mortalidad por pandemia se acentúa cuando existen mayores valores de pobreza multidimensional y carencia de servicios básicos, y se atenúa cuando existe mayor infraestructura hospitalaria y de atención primaria de salud. En el caso de la tasa de mortalidad, esta tiende a presentar peores resultados en territorios que concentran los 4 primeros deciles de ingreso, hogares con hacinamiento y mayor proporción de población de riesgo sobre 60 años.

Bajo este panorama, los resultados observados ponen de manifiesto una vez más que aún bajo fenómenos transversales, los impactos en la población son desiguales, y que dicha desigualdad se expresa territorialmente allí donde el rol garante del Estado ha sido ambiguo o inexistente.

INTERVENCIONES ESTATALES SOBRE BARRIOS CRÍTICOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

os estudios de Shaw y McKay (1942) argumentan la existencia de relaciones significativas entre niveles delictuales y determinadas condiciones sociales prevalecientes en la comunidad. Esta línea dio origen a una profusa producción académica centrada en el análisis de procesos sociales que tienen lugar a nivel de vecindarios y que podrían ser explicativos de la variación espacial del delito en las ciudades. En efecto, Sampson, Morenoff y Gannon-Rowley (2002) arribaron a la conclusión que una concentración de la pobreza, unida a bajos niveles de cohesión social en determinados barrios, son predictivos de desorganización social, conductas desviadas y de riesgo entre adolescentes.

Con ese contexto, el INDH junto al Departamento de Estudios Sociales de la Pontifica Universidad Católica de Chile, dependiente del Instituto de Sociología (DESUC)[42] hizo una revisión documental de este tipo de programas que permitió establecer que en Chile se han desarrollado dos tipos de estrategias de orden y seguridad en los territorios: aquellas de prevención primaria y secundaria que siguen lineamientos de la ecología del delito y se focalizan en la participación comunitaria para la prevención situacional, y por otra parte, aquellas estrategias que, implicando un enfoque de control y prevención, buscan dar mayor protección a las comunidades mediante estrategias de investigación criminal, vigilancia policial y desarrollo social en los vecindarios. Destacan tres experiencias que consecutivamente se han implementado en los barrios en el nivel nacional: *Barrio Seguro* (2001-2009); *Plan Iniciativa La Legua* (2010-2014) y *Barrios de Alta Complejidad* (2015-2017). Junto a ellos, el actual *Programa Barrios Priorizados* ilustra las estrategias desarrolladas por el Estado de Chile a lo largo de las últimas dos décadas en los territorios críticos o de alta complejidad.

[42] Licitación pública 603663-4-LE19.





Programa Barrio Seguro

El Programa Barrio Seguro (BS) fue una iniciativa implementada en 12 barrios en Chile entre 2001 y 2009. Desde 2003, se constituyó como un componente territorial del "Programa Chile +Seguro" aplicado por el gobierno y con el aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Institucionalmente, la iniciativa fue impulsada por la Subsecretaría de Interior a través de la entonces División de Seguridad Ciudadana (hoy Subsecretaría de Prevención del Delito) en un contexto que se caracterizaba por el alza de denuncias y la mayor demanda por seguridad. En este sentido, destacan Fruhling y Gallardo (2012) que Barrio Seguro "se originó a partir de intervenciones del Ministerio del Interior en algunas poblaciones denominadas emblemáticas iniciadas el año 2001, gatilladas por la difusión por los medios de comunicación de la presencia pública y notoria de bandas de narcotraficantes en estos sectores. Según expresan funcionarios de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior de esa época, esas intervenciones constituyen también una reacción gubernamental frente a la expresión de descontento de vecinos de estos barrios, que exigen la necesidad de aplicar la ley frente al tráfico de drogas y otros delitos recurrentes como el porte de armas en el espacio público, riñas y tiroteos" (p.159).

Existen poco antecedentes respecto a razones técnicas por la cual el BS fue desestimado por la primera administración de Sebastián Piñera (2010-2014) y se le puso fin a su implementación que duró de 2001 a 2009. Ningún documento o informe existente da cuenta de ello, aunque tampoco hubo evaluaciones de sus resultados y efectos, lo que podría haber incidido en esta decisión.

studios que han sistematizado la experiencia coinciden en señalar que no existe información suficiente que permita establecer cuáles fueron sus resultados de corto, mediano o largo plazo. El análisis de programas que realizaron Frühling y Gallardo en 2012 destacan que existe vacío de información en este sentido y sostienen que los distintos componentes no se aplicaron de manera homogénea en todos los barrios. También en el análisis que realizan los autores se destaca que se trató de una intervención poco planificada y de carácter reactivo, que se fue estructurando a lo largo del tiempo, pero cuyos alcances en materia de reducción de la criminalidad y la violencia son desconocidos pues nunca se evaluó de manera técnica la experiencia.

Plan Iniciativa La Legua, 2011-2014

Una de las intervenciones que más atención ha recibido por parte de opinión pública, autoridades, expertos y de la academia refiere a las estrategias que se han implementado en el barrio La Legua en la ciudad de Santiago. Desde 2011 a 2014 se coordinó desde la Subsecretaría de Prevención del Delito la intervención denominada *Iniciativa La Legua*. Esta iniciativa se propuso realizar una intervención de carácter integral en la población, incorporando la dimensión de seguridad, regeneración barrial, la reactivación de las economías legales y el desarrollo social (Larenas, Fuster & Gómez, 2017). Sin embargo, la iniciativa se propuso objetivos muy generales y orientados a



reducir la violencia en miras de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, siendo pensada principalmente como una estrategia de coordinación programática. Esta iniciativa tuvo dos grandes componentes: uno policial y otro de carácter social. El componente de carácter policial puso como objetivo recuperar el orden público en el territorio a partir de acciones policiales concretas, de corto plazo y orientado a desbaratar bandas de crimen organizado. En términos sociales, se buscaba prevenir o reducir el daño causado por la violencia e inseguridad en el territorio.

> Respecto a los resultados y alcances de la *Iniciativa La Legua* es difícil poder establecer una evaluación. Y es que, de manera similar a otras estrategias territoriales de seguridad, este plan en particular no fue evaluado ni sistematizado como tal. A su vez, la información vertida en distintos balances de gestión a solicitud de la Cámara de Diputados es disímil y contiene vacíos que hacen difícil poder establecer con claridad los gastos asociados, las actividades desempeñadas y los resultados de corto, mediano y largo plazo alcanzados.

Un tema que siempre ha generado críticas desde diversas veredas refiere a la intervención policial, a las prácticas de funcionarios y a los abusos policiales que reportan los vecinos de La legua. Al respecto, Cortés y García Campos, en un estudio el 2014, daban cuenta de los hechos de abuso del uso de la fuerza en la población, destacando la violación a los derechos fundamentales que se había ejecutado en esta intervención. Álvarez (2010) por su parte destacó que nunca se ha conocido un plan y tampoco se le ha pedido a la policía rendir cuentas frente a la población, reclamando, junto a ello, la alta cobertura mediática que tiene el barrio y que perjudica de manera permanente a sus habitantes por el grado de estigmatización que produce.

Plan Barrios Alta Complejidad (BAC), 2015- 2017

En el 2015, se definió abordar el problema de la violencia en los barrios retomando experiencias anteriores y re-orientando la oferta programática. La línea territorial de la política de seguridad pública se focalizó en tres estrategias claves: a) la Política de *Planes Comunales de Prevención del Delito*; b) el programa *Juntos Más Seguros*, aplicado en barrios desde una perspectiva ecológica y situacional, y c) el *Programa Barrios de Alta Complejidad*. Mientras los dos primeros estuvieron radicados en la Subsecretaría de Prevención del Delito, este último se instaló en la Intendencia Metropolitana de manera coordinada con el Ministerio de Interior. Dicha definición fue tomada en el marco del Programa de Gobierno 2015-2017 *Seguridad Para Todos*, programa que planteó una estrategia nacional de seguridad pública.

Desde un enfoque que buscaba integrar distintos componentes (social, urbano y policial), el programa de *Barrios de Alta Complejidad* se puso como propósito el disminuir las condiciones de vulnerabilidad socio-delictual de barrios complejos a través de la ejecución de planes integrales de seguridad y proyectos de prevención y seguridad pública (*Informe de Seguimiento de Programas*



Sociales, 2017). Sobre ello, tampoco existe información disponible que permita dar cuenta de resultados, alcances y efectos de esta iniciativa. Sin embargo, cabe destacar que, con el cambio de administración gubernamental, se dio paso a una reformulación del programa.

Programa Barrios Priorizados

n base a lo informado por la Subsecretaría de Prevención del Delito[43], durante el 2017 se llevó a cabo un proceso de reformulación del programa en el marco del proceso de *Evaluación Ex Ante de Programas Sociales* del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El principal objetivo de este proceso fue el mejorar la formulación del propósito del programa, conforme a su naturaleza, además de garantizar su posterior medición. "De esta forma, el cambio de énfasis consistió en el paso de disminuir las condiciones de violencia en los barrios de alta complejidad a disminuir las condiciones de vulnerabilidad socio-delictual de los barrios mediante la ejecución de planes integrales de seguridad y proyectos de prevención y seguridad pública". Esto equivale a decir que los esfuerzos de gestión pública se trasladarían desde las medidas paliativas sobre los efectos, hacia medidas preventivas asociadas a las causas.

Respecto a la estrategia metodológica del programa, la misma Subsecretaría concentraría la tarea de elaboración de los diagnósticos territoriales, el diseño del *Plan Integral* y todos aquellos documentos que defina la intervención, seguimiento y evaluación del programa, con el fin de unificar los criterios técnicos. Asimismo, el proceso de reformulación implicó la definición de nuevos componentes e indicadores, y se enfatizó, en la estrategia del programa, la gestión intersectorial como un eje transversal de ejecución.

Los cambios relacionados al foco del programa y el acento en la estrategia de la gestión dieron paso del concepto de barrios de alta complejidad al concepto de barrios prioritarios. La identificación de estos barrios a nivel nacional, afirma el oficio de respuesta, fue "realizada a través del análisis de la concentración espacial de delitos y violencias, y la correlación espacial de

[43] Oficio de respuesta al INDH N° 1859, con fecha del 7 de agosto del 2019, quien solicitó en oficio N° 529, con fecha del 9 de julio de 2019 lo siguiente: 1) marco conceptual y diagnóstico que justifica el cambio de nomenclatura de barrios críticos y de alta complejidad a barrios priorizado; 2) descripción de los criterios de categorización usados para seleccionar los 33 barrios que actualmente se encuentran priorizados; 3) descripción de los criterios usados para seleccionar dentro de los 33 barrios priorizados, aquellos cinco que actualmente se encuentran intervenidos; 4) Descripción de la intervención desarrollada en los cinco barrios seleccionados; 5) monto total de inversión pública asociado a cada barrios intervenido por la Subsecretaría durante el período 2010 y primer semestre del 2019, desagregado por año y materia; 6) base de datos de cobertura nacional, detallada a nivel de cuadrante, con los casos policiales, denuncias y personas detenidas por todos los tipos de delitos ocurridos entre el año 2017 y el primer semestre de 2019; 7) base de datos de cobertura nacional, detallada a nivel de cuadrante, con los controles preventivos de identidad realizados entre el año 2017 y el primer semestre de 2019; y 8) base de datos de cobertura nacional, detallada a nivel de cuadrante, con el total de policías (dotación), cantidad de efectivos de Fuerzas Especiales, vehículos institucionales (cantidad y tipo) y medios disuasivos (cantidad y tipo), para los años 2017, 2018 y primer semestre de 2019.



distintos hechos de conflictividad social y relevancia criminal en las comunas de la región Metropolitana, y en las capitales regionales del país”[44].

El programa fue evaluado por el Ministerio de Hacienda durante el año 2020, donde se advierte, por un lado, una pequeña baja de 3% en los indicadores de condiciones de vulnerabilidad socio-delictual, y de un 5% de disminución en la cantidad de personas que evalúan con nota 5 a 7 la implementación del programa en sus barrios. Por otro lado, el que sí sufrió significativamente fue el indicador complementario del programa referido al porcentaje de proyectos de seguridad y prevención cerrados: para el año 2020 este indicador fue de 0% ya que no hubo proyectos por tema pandemia, mientras que el 2019 fue de 95%.

El enfoque punitivo de abordaje: puntos críticos

Si bien durante los últimos años en el diseño de planes y programas se han ido integrando algunos elementos de desarrollo local, prevención e integración a la ciudad, la acción del Estado ha sido marcadamente punitiva, paliativa, sin efectos observables, lo que además han traído consigo una serie de daños que afectan directamente a sus habitantes. Gricel Labbé, geógrafa y máster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica sostiene al respecto:

> El abordaje de los barrios siempre atañe a momentos particulares, entonces son intervenciones como de acupuntura urbana, pero que no tiene ningún efecto a largo plazo en el barrio…cortan una cabeza, pero esa cabeza vuelve a aparecer si el Estado deja espacios vacíos.[45]

Esta apreciación del enfoque se refuerza cuando se observa la relación de inversión pública sobre la materia. En el estudio realizado por la Asociación Chilena de Municipalidades titulado *La Evolución de la delincuencia en los últimos 5 años y el Financiamiento para enfrentar el tema* (2018), uno de los aspectos más destacados fue advertir la desigualdad de inversión cuando se desagrega el presupuesto y se mira la relación en cuanto a los enfoques de control y los de prevención.

El estudio analizó los datos publicados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y encontró que, si se toman las experiencias desarrolladas durante los últimos 17 años de intervención, los recursos destinados para los programas de carácter preventivos y de seguridad en general,

[44] Al respecto, cabe mencionar que la lista inicial anunciada por el Presidente Sebastián Piñera fue de 33 barrios, sin embargo, a partir de la intervención de diversas municipalidades a propósito de los hechos de alta connotación pública acaecidos este año como el ataque perpetrado en la Población Carol Urzúa en Puente Alto, o la muerte del bebé de 9 meses en la Comuna de La Pintana por una bala loca, esta lista aun no es oficializada y está afecta a sufrir cambios.
[45] Entrevista realizada el 6 de septiembre; 2019.



"presentan dimensiones menores en el contexto del presupuesto total de la nación" (p.16). Por ejemplo, el 2018 el presupuesto total de la Subsecretaría de Prevención del Delito representó sólo el 0,07% del presupuesto nacional y ello equivale al 3,0% del presupuesto aprobado por Carabineros de Chile. En concreto, mientras el presupuesto nacional el 2018 alcanzó los 48 billones, el de Carabineros fue de M$1.082.692.664 y el de la Subsecretaría llegó a M$32.836.372. Lo datos – sostiene la Asociación – demuestran una permanente falla del Estado.

Cabe destacar al respecto que, al comparar los resultados de dicho estudio con el actual presupuesto aprobado en ambas instituciones, se observa igual asimetría.

Figura 12. Evolución del presupuesto de Carabineros de Chile y Subsecretaría de Prevención del Delito (en miles de pesos), en el periodo 2012-2021

Año	**Carabineros de Chile**	**Subsecretaría de Prevención del Delito**	**Relación de gasto entre Carabineros y prevención**
2021	1221214788	42930872	Por cada 1 peso en prevención / 28 en Carabineros
2020	1181555677	42271137	Por cada 1 peso en prevención / 28 en Carabineros
2019	1115092271	35784603	Por cada 1 peso en prevención / 31 en Carabineros
2018	1082692664	32836372	Por cada 1 peso en prevención / 32 en Carabineros
2017	1037521050	39143291	Por cada 1 peso en prevención / 27 en Carabineros
2016	988828530	55199462	Por cada 1 peso en prevención / 18 en Carabineros
2015	873948314	50408538	Por cada 1 peso en prevención / 17 en Carabineros
2014	827371506	29586540	Por cada 1 peso en prevención / 28 en Carabineros
2013	792694615	33838727	Por cada 1 peso en prevención / 23 en Carabineros
2012	759840320	30081292	Por cada 1 peso en prevención / 25 en Carabineros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la sección Presupuesto de la Biblioteca del Congreso Nacional

Ahora bien, esta apuesta focalizada en las fuerzas de orden, más allá de los esfuerzos presupuestarios, no ha logrado superar el problema de la delincuencia, ni tampoco generar espacios de seguridad para los y las habitantes de dichos barrios. Al contrario, tal como lo ratifican diversos estudios (Larenas, J; Fuster, X. & Gómez, J. 2018; Hidalgo, R. 2011; y Lunecke, A. y Ruiz, J.C. 2007), este tipo de intervención sólo logra abrir mayores flancos de violencia, incluyendo la violencia estatal. Además, es importante destacar que la externalidad negativa más inmediata por parte de la población es la sensación de que el Estado no sólo los ha abandonado, sino que, en





última instancia, la única forma en la que se relaciona con el barrio es a través de la sanción y la violencia.[46]

Otro aspecto importante de destacar es que, si bien la inversión pública en seguridad es mucho mayor que la destinada a prevención o al fortalecimiento institucional para la inclusión territorial, ello no ha sido sinónimo de una intervención de calidad. Por lo pronto, una de las aristas que mayor eco ha tenido se asocia a la desigualdad de recursos policiales y materiales para la seguridad de los barrios. Aquí se genera una contradicción respecto al abordaje de los barrios críticos. Por un lado, el Estado construye un problema de política pública basado en la criminalidad e inseguridad de ciertos territorios estigmatizando a la población que los habita, y en concordancia a dicho diseño, concentra la inversión pública para combatir la criminalidad y fortalecer instituciones de represión y control; sin embargo, la calidad de la intervención queda en entredicho por los sistemas de distribución del recurso policial y por las desigualdades que se dan en recursos humanos.

El experto en seguridad pública de la Asociación Chilena de Municipalidades, René Jofré, sostiene al respecto:

> El reclamo frente a la desigualdad en los recursos policiales es un reclamo justo. Está la idea de que los mejores policías se van a la zona oriente de Santiago, pues irse a una comuna popular es un castigo para un carabinero. Existe también la idea de que en las comunas de zona oriente hay mayor dotación por el promedio de habitantes, que en las comunas de la zona sur, poniente o norte…Carabineros dice que no es así, pero mientras eso no se transparente, va a seguir habiendo una especulación que tiene bastante asidero, porque es posible que no conozcas los números globales, pero en general cada gobierno local conoce los números que hay en su comuna y va haciendo la comparación con el de al lado, con el otro, y observa que hay desigualdad en la distribución de los recursos policiales.[47]

En la misma línea, el alcalde de la Comuna de Renca, Claudio Castro declara:

---

[46] Sobre este punto, el INDH durante el año 2012 sostuvo que, en democracia, la fuerza que ejerce monopólicamente el Estado debe administrarse con criterios de necesidad, gradualidad y proporcionalidad, con el objeto de permitir el ejercicio de derechos y proteger a las personas en su seguridad individual (INDH, Informe Anual 2012). Asimismo, la Corte IDH ha planteado que “un incorrecto actuar de los agentes estatales [fuerzas de orden y seguridad] en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a la libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida”. Esto pone de manifiesto la importancia de la conducción de la autoridad política civil en materia de seguridad.

[47] Entrevista realizada el 16 de septiembre de 2019. Como criterio para esta entrevista se tomó que Renca cuenta con barrios críticos, pero que además colinda con otras comunas en la misma situación.





> Tanto con Carabineros como con la PDI, lo que ellos nos dicen es que es un premio trabajar en las comunas del sector oriente y no así en las comunas del sector poniente, tanto así - según los datos del 2018 - que este año en Renca se desbarató una banda de delincuentes dentro de Carabineros. Fueron sorprendidos y dados de baja, y desde ahí se han ido ocurriendo otros episodios en que han dado de baja. Nosotros contabilizamos más de 20 carabineros este año, los últimos fueron 4 que también estaban el directivo de derechos humanos, que tiene que ver con una grabación que nosotros denunciamos en un centro de salud, con cuatro carabineros que se ensañan ahí con una persona que llevan detenida…El alcalde Codina [comuna de Puente Alto] dijo algo que yo creo que es verdad, que es clasismo en cómo se distribuyen las fuerzas policiales[48].

Esta contradicción nuevamente devela el profundo impacto que tiene la segregación socio-espacial en los barrios, donde la distribución de recursos y la calidad de los mismos distan entre uno y otro lugar, contribuyendo así a una reproducción de desigualdad que afecta directamente al derecho a una vida digna y a vivir en un ambiente seguro.

PERCEPCIONES EN HABITANTES DE BARRIOS CRÍTICOS: LA EXPERIENCIA DEL ABANDONO Y LA OMISIÓN ESTATAL FRENTE A DELITOS DE PARTICULARES

La segregación espacial y la desigualdad en la garantía de derechos a los ciudadanos y cuidadanas tienen un impacto concreto no solo en la vivencia cotidiana de la población de los barrios críticos, sino también en la construcción de sus relatos respecto a la inserción en una sociedad que es violenta y les da la espalda. En efecto, tanto en la encuesta específica sobre barrios críticos realizado por el INDH junto al DESUC (2019), como en la sistematización de percepciones de niñas y niños en barrios, realizado por el INDH (2019), uno de los aspectos que más llamó la atención fue la constante integración de la violencia en los relatos de su vida cotidiana. “En las noches no podemos dormir”, “No podemos descansar, los casquillos de balas caen en el techo de mi casa”, “Para ir al colegio me van a dejar, no puedo ir solo porque asaltan”, “la otra noche en la ventana de mi casa se escuchaba como le estaban pegando a un hombre”, son algunas de las historias que más se escucharon. Asimismo, se constató que el 51.1% dijo haber visto a personas portando armas de manera periódica, el 74.4% señaló que en sus barrios hay balaceras de manera cotidiana, y el 58.7% dice haber visto periódicamente a fuerzas especiales en sus barrios.

La encuesta también relevó que el 15% de los encuestados declaró haber visto bandas violentas al menos una vez a la semana en su barrio, y el 14% señaló verlo todos los días. Esta prevalencia se agudizaba cuando los datos se desagregaban en grupos etarios, siendo los jóvenes los más expuestos a este tipo de violencia. Se suma que el 50% de las personas encuestadas declaró ver

[48] Entrevista realizada el día 16 de septiembre 2019 en dependencias de la Municipalidad de Renca.





venta de drogas en su barrio todos los días, proporción que aumenta a un 62% en la población de 18 a 39 años.

Estos niveles de violencia vividas por los y las habitantes se refuerzan con altos niveles de victimización. La misma encuesta muestra que uno de cada cinco habitantes declaró haber sido víctima de hurtos, afectando en mayor medida a mujeres. Se destaca aquí que la mayor cantidad de victimizaciones ocurrieron dentro del barrio (67%), e incluyen acciones de robo por sorpresa, asaltos con uso de fuerza y robo en casas.

A dicha realidad, se le agregan aquellas que dicen relación con las violencias propias del género que mujeres adultas y niñas deben convivir. Y es que no sólo es la violencia de las balas la que las acorrala, sino también las miradas de las que son objeto mientras hacen uso de los espacios públicos, las tareas domésticas y de cuidado de sus hermanos más pequeños que limitan sus posibilidades de interactuar en su mundo infantil[49] y la violencia sexual que en su imaginario toca sus talones cuando piensan en los cuidados que deben tener con su entorno. La calle y el hogar las determina desde pequeñas, las limita y conflictúa en un deber cultural que las deja aún más a merced de las múltiples violencias posibles.

> Las mujeres no pueden salir tranquilas de sus casas; hay muchas miradas sensuales de los hombres adultos a los niños; salgo solo de día cuando tengo que comprar, aunque me da miedo que me manden a comprar. Cuando me siguen yo corro, porque anda un caballero que nos sigue a los niños; vamos en grupo al cerro, solos no porque nos pueden violar; en casa hacemos manualidades con mi hermana chica mientras mi mamá anda en el trabajo. Nos quedamos solas en casa y a veces, baja a ver cómo estamos, un vecino que vive arriba (INDH/DESUC, 2019).

Esta realidad las persigue en su trayectoria de vida en el barrio. En efecto, la misma encuesta muestra que en dichos territorios, una de cada cuatro mujeres ha sido acosada en el espacio público y el 27% de las mujeres dice haber recibido miradas degeneradas.

En el mismo estudio de sistematización, sus habitantes relevaron la sensación de abandono por parte del Estado, arguyendo la lejanía de los servicios públicos que no los hacen sentir "parte" de una sociedad más amplia, la falta de integración social dado sus condiciones de pobreza, y la poca legitimidad de las narrativas sociales. En ese sentido, unos de los resultados más preocupantes a

[49] La Encuesta Nacional sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (2012) mostró en sus resultados generales que, dentro de una muestra de 10.000 NNA a través del territorio, el 87,8% declaraba realizar a lo menos 1 tarea doméstica. Este dato, desagregado por sexo, mostró diferencias significativas entre niños y niñas, siendo estas últimas las que tenían mayor cantidad de tareas. Ver resultados en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/eanna/2012/Taller_EANNA_2012_Tareas%20domesticas_en_el_hogar_Noviembre2013.pdf





partir de los datos levantados es que el Estado se lee como un otro lejano y ausente en el diario vivir de las familias.

La percepción de lejanía de los servicios presenta dos aristas respecto a posibles omisiones del Estado. La primera, se asocia a la evaluación directa que hacen los habitantes de los barrios sobre los servicios del Estado, ya sean estas políticas de seguridad, políticas de prevención o políticas de integración. Algunos datos: el 49.6% de sus habitantes cree que las municipalidades apoyan menos a sus barrios, en comparación a otros de la misma comuna; el 60.8% de sus habitantes cree que la policía tiene mayor probabilidad de usar más fuerza de la necesaria entre las personas de las clases bajas que en gente de clase media en iguales circunstancias; el 61.5% de sus habitantes dice que en el caso de emergencia, al llamar a carabineros, éstos llegan tarde o nunca llegan, y de ese porcentaje, el 14.3% señala que esto se debe a que no los toman en cuenta, lo que es complejo dado el acento policial de la política en esos barrios.

En estos barrios, elementos críticos como el estado de los pavimentos, la calidad de los lugares de esparcimiento y encuentro, las áreas verdes y la iluminación, son las que presentan mayores porcentajes de insatisfacción entre sus habitantes (uno de cada tres habitantes), lo que tiende a agudizar la sensación de abandono. Frente a esto, se advierte que el 32% de los habitantes cree que los programas de mejoramiento barrial son pocos y poco útiles.

La segunda arista, refiere al desconocimiento del despliegue estatal en el territorio. Llama la atención que, a pesar de los diferentes programas que el Estado menciona ejecutar en estos barrios, el 81% de sus habitantes declara que ellos o sus familiares no han participado de algún programa social; el 61.3% no conoce de ningún programa de mejoramiento barrial; el 78,4% no conoce programas de prevención y tratamiento de drogas; y el 79% dice no conocer programas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar. En este caso, preocupa que los procesos de socialización de la información sean limitados, o que este desconocimiento provenga de la intermitencia de los mismos programas, haciendo diluir la presencia de estos dispositivos de bienes en el territorio, y de paso, debilitando los escasos esfuerzos preventivos ya existentes en dichos espacios.

Respecto a la integración social, uno de los indicadores más determinantes ha sido la estigmatización social. Como se mencionó, la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados subrayó su preocupación por la profundización de este fenómeno. La condición de excepcionalidad de dichos barrios no solo opera como un factor desestabilizador de integración socio-territorial, sino que también se internaliza en el parecer de los habitantes. El 57% de la población percibe que los evalúan negativamente desde fuera de sus barrios, lo que fortalece la idea de que son un elemento no deseado de la ciudad y de la sociedad en su conjunto. Este aspecto de segregación, sumado a las diferencias de ingreso económico concentrado geográficamente, amplifica la sensación de abandono de los habitantes de los barrios críticos.



Por último, tanto la lejanía de los servicios o el factor de integración social, presentan un correlato coherente con la pérdida de la legitimidad de la narrativa social asociada a la sociedad de las oportunidades y la meritocracia, expresado en el desanclaje entre las vivencias locales y narrativas nacionales predominantes. Por ejemplo:

• Solo el 34.5% de los habitantes de los barrios críticos cree que en Chile se recompensa el esfuerzo y el 33,7% cree que en Chile se recompensa a las personas por ser inteligentes y habilidosas. Vale decir, dos de cada tres personas no creen en la narrativa de la meritocracia.

• El 60% de los habitantes de los barrios críticos cree que, al obedecer las leyes y las normas, uno sale perdiendo; el 52.3% cree que en el barrio donde vive el romper las leyes y las normas es lo que se acostumbra; y el 37.8% estaría de acuerdo en romper leyes y las normas si esto le trae réditos económicos.

El punto crítico de esto es que la lógica punitiva de las políticas ejercidas en estos sectores se basa conceptual y operativamente en el apego normativo versus la conducta desviada, lo que termina finalmente por ampliar las brechas entre los habitantes y el Estado. Esta falta de cohesión tiene a su vez efectos perversos al interior de los barrios, dada la precariedad de factores integradores, ya que provoca un debilitamiento de los tejidos sociales entre los vecinos. En efecto, el 70% cree que en su barrio la gente "se aprovecha de uno", lo que expresa el alto nivel de desconfianza dentro de estos territorios.

En resumen, la pérdida de los lazos comunitarios, la aproximación punitiva al barrio y la profundización de la segregación socio-territorial expresada en el acceso desigual a bienes y servicios públicos, permiten sostener que, en materia de derechos humanos, la ambigüedad estatal no solo configura una experiencia de privación, represión y abandono para los habitantes de los barrios críticos, sino también, opera como un catalizador especialmente negativo allí donde el Estado ha dejado de cumplir su rol garante, y que por omisión, permite la proliferación de la acción delictual de particulares, reproduciendo con ello, una experiencia de abandono y vulneración constante en sus habitantes.

CONSIDERACIONES FINALES

Los barrios críticos han sido un problema público durante los últimos 20 años, aun cuando como fenómeno social ha tenido un desarrollo de más largo aliento. En términos analíticos, lo más importante de destacar es que más allá de los cambios de denominaciones – críticos, alta



complejidad y prioritarios - la predominancia de una construcción conceptual del barrio crítico a partir de variables delictivas sigue presente en todas las intervenciones.

La intervención en ese marco carece de integralidad y de coordinación intersectorial, lo que tiende a generar una idea en los y las habitantes de poca sistematicidad y concurrencia de los programas públicos, profundizando así una sensación de abandono por parte del Estado, especialmente si se piensa que aspectos de violencia estructural y simbólica quedan al margen de las iniciativas de abordaje.
Aspectos como la integración de la ciudad, la distribución equitativa de servicios de calidad (salud, educación, transporte, etc.), desarrollo económico local y otros no han sido parte esencial ni del análisis del problema, ni de la construcción del objeto de intervención. Como consecuencia, esta mirada, además de generar las brechas de garantías, tienen el peligro de ser profundizadas cuando se enfrentan situaciones de emergencias de gran impacto, gatillando nuevas desigualdades y vulneraciones, como lo ha ejemplificado la pandemia de Covid-19.

Este conjunto de factores termina por constituir un espacio propicio para distintos tipos de violencias que se expresan de manera concentrada y diversa en el territorio, provocando un sinfín de vulneraciones que existen sólo por el hecho de que, en el marco de las características particulares de dichos barrios, éstas encuentran una caja de resonancia mayor. Esto equivale a decir que, en comparación a otras personas que habitan la ciudad, estos habitantes tienen una mayor probabilidad de sufrir vulneraciones sistemáticas sólo por el simple hecho de vivir en estos barrios, lo que contraviene desde un punto de vista urbano, a todos los principios de equidad territorial, y desde un enfoque de derechos humanos, a todos los principios de igualdad y no discriminación dispuestos en la normativa internacional firmadas por Chile.

En este sentido, se advierte que la acción del Estado no sólo ha sido inoperante desde el punto de vista de los objetivos que el mismo aparato público ha trazado – la reducción de la delincuencia de estos barrios – sino también desde el punto de vista de los compromisos adquiridos para garantizar el pleno goce del derecho a vivir en un lugar seguro y de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Los datos relativos al desarrollo de polos económicos, los niveles de hacinamiento o el acceso a una oferta educativa de calidad, como así también al acceso a un sistema de transporte fluido y cercano, dejan claro que una parte importante de la población está muy por detrás en el goce de beneficios de la ciudad, y por consecuencia, de la garantía en el disfrute de sus derechos.

Bajo este panorama, el diagnóstico que se presenta subraya el incumplimiento en la protección de derechos bajo la lógica que impone a los DESCAs y parte de los DCPs, incluyendo el derecho a la seguridad ciudadana. Si bien se reconoce avances durante los últimos años, hasta ahora los esfuerzos hechos por la institucionalidad asociada a esta temática pierden fuerza y encuentran obstáculos importantes para coordinarse.

La urgencia de estas acciones debe considerar además que grupos de especial protección como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, se encuentran cotidianamente en condiciones donde sufren constantes vulneraciones a sus derechos, producto de las mismas políticas del Estado,



sostenidas en base una construcción teórica limitada sobre dichos territorios y con acentos presupuestarios destinados mayormente a dispositivos de control. En este marco, se hace necesario remarcar que el aparato estatal tiene la obligación de proteger a estos grupos a través de dispositivos normativos, institucionales y de gestión pública que, a la fecha, no sólo han estado ausentes, sino que, a propósito de ello, han profundizado la desigualdad urbana, justificado la sensación de abandono e incumplido con el principio de igualdad y no discriminación.

RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo adecuar las políticas de intervención en barrios críticos, de un modo que el enfoque punitivo y de seguridad se encuentre inserto dentro de una visión más amplia, basada en un enfoque de derechos, integral y coordinado con los gobiernos locales, y que tenga como marco de referencia un nuevo plan de ordenamiento territorial que cumpla con estándares internacionales de integración territorial y al goce de derechos sin discriminación.
2. El INDH reitera su recomendación del 2012, donde insta a los poderes del Estado a reconocer, el derecho a una vivienda adecuada de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos.

3. El INDH insta a los poderes del Estado a diseñar políticas de intervención barrial que garanticen el goce de derechos de grupos de especial protección.

4. El INDH recomienda a los poderes colegisladores equilibrar el financiamiento público entre programas de seguridad barrial y los de prevención, a fin de dotar a los gobiernos locales de una institucionalidad fuerte sobre la materia, asegurando la continuidad de programas que se vinculen con la población desde otras facetas de intervención, a fin de garantizar los derechos humanos de los beneficiarios.

5. Se recomienda al Poder Ejecutivo realizar evaluaciones de impacto a corto plazo tanto en los programas de seguridad como en los de prevención, a fin de analizar la pertinencia de los enfoques utilizados, definir estrategias acordes con los actuales diagnósticos y realizar cambios allí donde fuere necesario junto a los gobiernos locales.

6. El INDH recomienda asegurar la participación de los y las ciudadanas, tanto en la definición de sus necesidades, en la priorización de inversiones y recursos, así como en la ejecución de los programas, especialmente preventivos, y hacerlos partícipes de la construcción de su barrio.

BIBLIOGRAFÍA





Asociación Chilena de Municipalidades (2018). Estudio de la asociación chilena de municipalidades sobre la evolución de la delincuencia en los últimos 5 años y el financiamiento hacia las municipalidades para enfrentar el tema. Santiago, Chile.

Baumann, Z. (2004). Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias. Barcelona: Paidós. 2005. ISBN 978-84-493-1671-5

Cámara de Diputados (2017). Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2016. Recuperado de https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=35621&prmTIPO=INFORMECOMISION

Canales, A. (2020). La desigualdad social frente al COVID-19 en el Área Metropolitana de Santiago (Chile). Notas de Población N° 111, julio-diciembre de 2020, págs. 13-42. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Documentos oficiales de la Organización de Estados Americanos [OEA] ISBN 978-0-8270-5431-8. Recuperado el 02 de agosto de 2021 en https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

Consejo de Derechos Humanos (2016). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Recuperado de https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Relatora%20Especial%20sobre%20una%20vivienda%20adecuada%20AHRC3451.pdf

Dirección de Presupuestos [DIPRES]. (2017). Informe final de evaluación programas gubernamentales (epg): programa recuperación de barrios. Subsecretaría de vivienda y urbanismo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-163123_informe_final.pdf.

Ducci, M. (1997). Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 23(69).

Fruhling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. Revista INVI []. 2012, 27, 74, pp.149-185. ISSN 0718-8358.

Fuenzalida, M. (2020). COVID-19 y las desigualdades territoriales al interior de Áreas Metropolitanas de Valparaíso, Santiago y Concepción, Chile. Espiral, revista de geografías y ciencias sociales, 2(4), 079 - 089. http://dx.doi.org/10.15381/espiral. v2i4.19535



Fundación Vivienda (2018). Déficit habitacional cuantitativo - CENSO 2017. Recuperado en https://www.fundacionvivienda.cl/wp-content/uploads/2019/01/Informe-D%C3%A9ficit-Habitacional-y-Censo.pdf

Galtung, J. (1985). "Violencia, paz e investigación sobre la paz", en Investigaciones Teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas, Madrid: Tecnos.

Galtung, J. (1999). Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. Bilbao: Bakeaz/Gernika-Lumo: Gernika Gogoratuz.

Harvey, D. (2014). Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid, España: Akal Pensamiento crítico.

Hidalgo (Eds.), Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina (pp. 167-190). Santiago de Chile: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (FAUSP-USP) / Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hidalgo et al. (2008). Las dos caras de la expansión residencial en la periferia metropolitana de Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. En P Pereira & R.

INDH (2012). Situación de los derechos humanos en Chile: Informe anual 2012.

INDH (2015). Estudio de caso: violencias y derechos humanos en La Legua.

Larenas, J; Fuster, X. & Gómez, J. (2018). Vidas cotidianas intervenidas: Cuando el Estado irrumpe en el territorio. Población La Legua, Chile. Revista Geocritica Vol. XXVII, N° 584.

Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península.

Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2007) Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. En: DAMMERT, Lucía y ZÚÑIGA, Liza (editoras), Seguridad y violencia en América Latina. Santiago, Chile, URB-AL.

Lunecke, Alejandra y Vanderschueren, Franz. (2004) Prevención de la delincuencia Juvenil. BID, UAH y Ministerio de Interior. Santiago. 152 p. ISBN.03-9741874

Manzano, L. (2009). Violencia en Barrios Críticos: Explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad. Santiago, Chile. Editorial RIL.

Ministerio de Desarrollo social (2017). Informe de diagnóstico e implementación de la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible en chile. Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS). Recuperado de



https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/ods/undp_cl_ODS_Informe_ODS_Chile_ante_NU_Septiembre2017.pdf

Ministerio de Hacienda (02 de agosto de 2021). Monitoreo y seguimiento oferta pública. Programa de Recuperación de Barrios, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 02 de agosto de 2021 en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/59498/2021/3

Ministerio de Hacienda (02 de agosto de 2021). Monitoreo y seguimiento oferta pública. Programa Barrios Prioritarios (ex Intervención de Barrios de Alta Complejidad), Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Recuperado el 02 de agosto de 2021 en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2021/PRG2021_3_60339.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (02 de agosto de 2021). Programa de Recuperación de Barrios. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 02 de agosto del 2021 en https://www.minvu.gob.cl/beneficio/ciudad/programa-de-recuperacion-de-barrios/

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2016). Chile Informe Nacional Hábitat III. Recuperado en: https://www.habitat3.cl/wp-content/uploads/2016/04/CHILE-INFORME-NACIONAL-HABITAT-III-1.pdf

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017). Minuta respuesta a oficio de constitución de Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del Gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015. Recuperado https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=102904&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

C. Moser y A. Winston (2012), “Violence in the Central American Region: Towards an integrated framework for violence reduction”. ODI Working Paper N°171 (London: ODI)

Moser, C. (2012). Understanding the tipping point of urban conflict: participatory methodology for gender based and political violence. Recuperado en: https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/understanding-the-tipping-point-of-urban-conflict-participatory-methodology-for-gender-based-and-political-violence

Naciones Unidas (2017). Nueva Agenda Urbana. Secretaría de Hábitat III. Recuperado en http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

Olivares et al. (2020). El impacto de los primeros días de cuarentena masiva en la Región Metropolitana. Reporte de Movilidad Nº2. Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería de la Universidad de Chile.

Orellana et al. (2021). “10 años. Calidad de Vida Urbana”



Orellana, A.; Truffello, R.; Flores, M. & Altamirano, H. (2021). “10 años. Calidad de vida urbana”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales – Cámara Chilena de la Construcción. Santiago de Chile.

Park, R. (1967). On Social Control and Collective Behavior, Chicago: University of Chicago.

Rodríguez, Saborido y Segovia (2012). Violencias en una ciudad neoliberal: Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2005). Los con techo: un desafío para la política de vivienda social. Santiago: Ediciones SUR.

Rodríguez, Rodríguez y Sugranyes. (2015). Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile. Santiago: Ediciones SUR.

Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, 23(77).

Sampson, R; Morenoff, J. & Gannon-Rowley. (2002). Assessing “Neighborhood Effects”: Social Processes and New Directions in Research. Vol. 28:443-478

Shaw, C. y Mckay, H. (1942). Juvenile delinquency and urban áreas. Chicago: University of Chicago Press.

Shroeder, W. & Schmidt, I. (2001). Anthropology of Violence and Conflict. European Association of Social Anthropologists. Routledge Ed.

Wacquant, L. (2001). Los parias urbanos. Barcelona: Editorial Paidós.

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Guetos, Periferia y Estado. Madrid: Ed. Siglo XXI

Wacquant, L. (2009). Urban outcast. A comparative sociology in advanced marginality. New York: Polity.



Mujeres y Pandemia



La situación de las mujeres en pandemia: de la crisis sanitaria al recrudecimiento de las desigualdades





LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN PANDEMIA: DE LA CRISIS SANITARIA AL RECRUDECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES

ANTECEDENTES

La llegada del Covid-19 ha significado un cambio radical en la vida de las personas y ha enfrentado a los sistemas de salud a una gran presión frente una nueva y desconocida enfermedad que, hasta septiembre de 2021, ha dejado 4.685.658 de muertes a nivel mundial.[50]

Una pandemia que ha golpeado a todas y a todos, ha sido aún más severa con los sectores más vulnerables de la población; entre ellos, las mujeres. Al respecto, ONU Mujeres ha señalado que las mujeres y las niñas se han llevado la peor parte de las consecuencias de la pandemia de coronavirus, pues "los impactos de las crisis nunca son neutrales en cuanto a género se refiere. Y la crisis por el Covid-19 no es la excepción".[51]

Así también, la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos ha señalado que "la emergencia derivada del Covid-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política" y agregó que las mujeres pobres y marginadas enfrentan un riesgo aún mayor de transmisión de Covid-19 y muertes, pérdida de sus medios de vida y aumento de la violencia (CIM - OEA, 2020, p. 4).

Además, desde que comenzó la pandemia, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha intensificado en países de todo el mundo. Las medidas de confinamiento han ayudado a evitar la propagación del virus, pero las mujeres y las niñas que sufren violencia se encuentran cada vez más aisladas de las personas o instituciones que pueden ayudarlas, como se demostrará a lo largo de este capítulo.

Por otra parte, más mujeres han perdido su empleo durante la crisis por coronavirus. El segmento femenino es un grupo que históricamente ha tenido problemas para ingresar al mercado laboral, muestra una tasa de desempleo mayor y una significativa brecha salarial,

[50] https://www.paho.org/es/documentos/actualizacion-epidemiologica-enfermedad-por-coronavirus-covid-19-27-septiembre-2021
[51] En https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/24/seis-maneras-en-las-que-la-pandemia-de-coronavirus-ha-afectado-mas-a-las-mujeres-que-a-los-hombres/





así como también una informalidad más elevada. Pero en ciclos económicos recesivos, y en particular en el ocasionado por la crisis sanitaria, las consecuencias sobre este grupo se han dado con mayor fuerza. El Covid-19 borró 10 años de avance de inserción laboral femenina en Chile, disminuyendo en casi 10 puntos porcentuales la participación femenina en el mercado laboral.[52] Específicamente, una de cada cuatro mujeres salió del campo ocupacional con respecto al mismo trimestre de 2019 (CEPAL, 2020); es decir un aumento de 18.000 mujeres desocupadas (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Además, las mujeres han enfrentado un mayor aumento en el trabajo no remunerado durante la pandemia. Debido a las cuarentenas en todo el mundo, desde marzo de 2020, el cuidado infantil y de adultos mayores, las labores domésticas y las labores educativas por el cierre de las escuelas, han recaído sobre todo en mujeres.

Otro aspecto a relevar lo constituyen las atenciones en salud sexual y reproductiva.[53] Dichas prestaciones se vieron fuertemente afectadas en los primeros meses de la pandemia. La entrega de métodos anticonceptivos se suspendió en la mayoría de los consultorios de atención primaria, así como el control prenatal de la mujer gestante y el control de las puérperas. Esto implicó un alto riesgo de que las mujeres enfrentaran un embarazo no planificado, así como riesgos para la salud de las mujeres embarazadas y puérperas.

Frente a este panorama, ONU Mujeres ha señalado que las consecuencias de la pandemia no desaparecerán cuando esta acabe. Según el organismo, en los años que siguen "Es probable que las mujeres experimenten retrocesos en cuanto a la participación en la fuerza de trabajo y los ingresos".[54]

[52] https://www.latercera.com/pulso/noticia/covid-borra-10-anos-de-avance-de-insercion-laboral-femenina-y-amenaza-con-ir-por-mas/PPUADKWPCJEQBLC3IC4I7CR7WY/

[53] "Entre marzo y junio de 2020, la Corporación Miles realizó a través de redes sociales la encuesta 'Acceso a la salud sexual y reproductiva en tiempos de pandemia'. Esta fue contestada por 1.084 personas, que se pueden caracterizar de la siguiente manera: 94% género femenino, 25 años promedio, 62% habitantes de la Región Metropolitana. Los resultados mostraron que 45,8% de las encuestadas enfrentaron alguna barrera para acceder a servicios relacionados con salud sexual y reproductiva (principalmente entrega de métodos anticonceptivos). Ello, por las siguientes razones: suspensión de atenciones ginecológicas, falta de distribución de métodos anticonceptivos en consultorios, falta de confianza por anticonceptivos defectuosos y falta de poder adquisitivo. La encuesta develó también que un 80% no recibió atención al intentar consultar por síntomas de infecciones de transmisión sexual (ITS)". Fuente: https://www.ciperchile.cl/2021/05/01/brecha-de-genero-en-tiempos-de-pandemia-como-el-covid-impacta-en-la-deteccion-de-canceres-que-afectan-a-las-mujeres/.

[54] https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook





Es así que una pregunta central surge al analizar este retroceso que han experimentado los derechos de las mujeres durante la pandemia: ¿Cuál es la razón que frente a esta crisis sanitaria, social y económica las mujeres sean uno de los grupos más afectados?

La respuesta apunta a la fragilidad de los cambios encaminados a la igualdad de derechos de las mujeres en Chile y en la mayoría de los países del mundo. Varias décadas de conquistas en el ámbito de la no discriminación y de la lucha contra la violencia de género se han visto resquebrajadas. Esta situación plantea la necesidad de situarnos en las desigualdades estructurales de género que se mantienen en nuestra sociedad, o sea, en las condiciones institucionales, políticas y culturales, de carácter sistémico y persistente, que existen en la sociedad y que de algún modo constriñen las posibilidades de acción y decisión de las mujeres (Salomé, 2017). Se define desigualdades estructurales como "una serie de dinámicas sociales reiteradas que conducen a la persistencia de subordinación y resultados sistemáticamente desventajosos para ciertos grupos, incluso en ausencia de motivos discriminatorios explícitos" (Torbisco, 2005).

El informe *Trabajo Decente e Igualdad de Género* (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013) plantea que las desigualdades de género son consecuencia directa de las perspectivas tradicionales sobre el lugar y el papel que deben ocupar las mujeres en la sociedad, basadas en prejuicios y discriminaciones. Señala, además, que se crean sistemas de roles y patrones de comportamiento distintos para hombres y mujeres, es decir, prescripciones sobre lo que deben hacer y sobre cómo deben actuar, en función de su sexo, dando origen a determinaciones y limitaciones tanto para unos como para otras en todos los aspectos de la vida. A partir de esos elementos, el concepto de desigualdad estructural permitiría evidenciar la forma compleja, y muchas veces sutil, en que se configura la discriminación hacia las mujeres y la violencia de género.

Además, la falta de políticas y acciones afirmativas que posicionen a hombres y mujeres en condición de igualdad frente a las decisiones y responsabilidades que deben asumir en las distintas esferas de la vida, ya sea la domestica, familiar, conyugal, laboral, social u otra, también impide el ejercicio pleno de sus derechos, no solo porque muchas veces parten de oportunidades en grado y número muy distintos, sino también porque en varias circunstancias se les priva del derecho de decidir qué rol quieren ocupar, tanto en el ámbito privado como en el público.

A la luz de estos antecedentes, el objetivo del presente capítulo es analizar la violencia y discriminación contra mujeres y niñas, abordando sus causas estructurales y, asimismo, las circunstancias particulares relacionadas a la pandemia Covid-19; e indicando la relación





entre esas causas, la violencia y discriminación contra mujeres y niñas, y la agudización de la situación de vulnerabilidad de estos grupos en ese contexto. Para ellos, se presentarán los estándares internacionales en materia de prevención, protección y reparación en situaciones de violencia y discriminación contra mujeres y niñas, y su grado de cumplimiento por el Estado chileno; se analizará el rol de las mujeres en las labores intrafamiliares de cuidado en pandemia y sus consecuencias; y se presentarán y discutirán las repercusiones de la pandemia en la empleabilidad femenina.[55]

MARCO CONCEPTUAL Y ESTANDARES INTERNACIONALES

Pese a los diversos esfuerzos realizados por parte de los organismos internacionales de derechos humanos, la realidad sigue mostrando un panorama de desigualdad social y obstáculos en el ejercicio de esos derechos, particularmente para los grupos más vulnerables de la población.

Para Naciones Unidas, la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres ha sido una de las tareas más importantes y sostenidas en el tiempo. Desde la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, que consagró el derecho de las mujeres al voto, a ser elegidas y a participar en los asuntos públicos, se han sucedido numerosas iniciativas internacionales. En noviembre de 1967, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (DEDAW, por su sigla en inglés). Así también, la Asamblea General declaró 1975 como el Año Internacional de la Mujer y organizó la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Ciudad de México.

Un hito relevante lo constituyó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979. Dicha Convención define en su artículo 1° que:

---

55 El presente capitulo ha sido elaborado a partir del análisis de información de carácter primario y secundario. Así también, se ofició al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, al Ministerio de Economía y Ministerio de Desarrollo Social y Familia para obtener información relativa a las medidas adoptadas para palear las situaciones enfrentadas por las mujeres en materia de violencia y trabajo. Finalmente, se realizaron entrevistas a personas que por su experiencia o experticia pudieran proporcionar información y opiniones relativas a la situación que han vivido las mujeres en el contexto de la pandemia. Se entrevistó a Verónica Molina, dirigenta de la organización Mujeres en Red Zona Sur y de la Asamblea Territorial San Miguel; Teresa Valdés, directora del Observatorio de Género y Equidad; Renato Gálvez del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y a Valentina Pantoja, encargada de género del Colegio Médico y a Carmen Domínguez, directora del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Católica.



> A los efectos de la presente Convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y, de acuerdo a ONU Mujeres, el plan más progresista que jamás había existido para promover los derechos de este grupo.[56]

Con relación a la violencia hacia la mujer, cumple destacar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como "Convención de Belém do Pará", del año 1994. En el Preámbulo de esta Convención se identifica la violencia contra la mujer no solamente como una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, sino que como una "ofensa a la dignidad humana" y una "manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres".

En el marco de estas convenciones, de la lucha de las organizaciones feministas y de los organismos internacionales, el trabajo en pos de la igualdad de derechos ha continuado desarrollando iniciativas tendientes a que las mujeres logren una vida libre de discriminaciones y violencia.

En este sentido, se han ido incorporando una serie de conceptos que permiten lograr una mejor comprensión del fenómeno de la discriminación y la violencia de género. En el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018* del INDH, nos referimos al concepto de interseccionalidad, que hace referencia a las múltiples barreras que deben enfrentar las mujeres y las niñas para ejercer sus derechos y libertades y que muchas veces se entrecruzan para volver la situación aún más compleja. El *Informe* de 2018 cita la Observación General N° 28 del Comité CEDAW (2010), donde se señala que "La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad

---

[56] https://beijing20.unwomen.org/es/about

de género". Así, la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados frente a esta multiplicidad de elementos entrelazados de discriminación.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019, p. 11) ha entendido que:

> […] la superposición de varias capas de discriminación –la interseccionalidad– lleva o expone a una o varias formas de discriminación agravada que se expresan en experiencias cuyos impactos son manifestados con diferencia entre mujeres. Lo anterior, se ve reflejado en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará; dicho texto expresa la obligación de los Estados de tomar especial atención en la adopción de medidas para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, de "la situación de vulnerabilidad de la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada".

De acuerdo a Zota Bernal (2015), el concepto de interseccionalidad ha permitido –en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos– superar un análisis unidimensional (sobre solo un factor) para introducir una interpretación múltiple de la discriminación y de las interacciones y fusiones dinámicas y contextualizadas entre distintos ejes que intervienen en este fenómeno.

La discriminación estructural o sistémica y los estándares de derechos humanos

Así también como la interseccionalidad, el concepto de discriminación estructural o sistémica es otro de los conceptos que permite ampliar la mirada hacia los factores subyacentes que impiden el pleno ejercicio de derechos para las mujeres y niñas. El desarrollo de este concepto permitirá colocar el concepto de discriminación ya no solo como situaciones que vivencian individuos, sino que como actos que afectan a grupos sociales en cuanto tales.

Para María José Añón (2013), la expresión "discriminación estructural" (o sistémica) da cuenta del tipo de desigualdad que deriva de la influencia de los valores sociales dominantes. Para esta autora la discriminación está articulada por procesos sociales difíciles de erradicar, arraigados en nuestros sistemas de socialización y con una gran

capacidad de mutación y adaptación al medio que facilita su invisibilidad. Agrega, además, que:

> […] los rasgos característicos de la discriminación estructural muestran que se trata de procesos sociales difusos, sistémicos –al margen de la intencionalidad o voluntad de las personas individualmente consideradas–, que se reproducen institucionalmente por cuanto atraviesan o se proyectan en todas las dimensiones de la existencia, tanto en el ámbito público y social como privado doméstico […]" (p. 148).

Sobre la violencia y discriminación estructural que sufren mujeres y niñas de América Latina, la CIDH (2019) ha señalado que:

> […] en la región las mujeres continúan enfrentando serios desafíos para lograr el pleno respeto y la protección de sus derechos fundamentales, en un contexto de violencia y discriminación estructural y endémica contra ellas. En particular, ha indicado que el registro de altas tasas de homicidios por razón de género, desapariciones, acoso y violencia sexual, entre otras formas de violencia, así como la subsistencia de serios obstáculos, les impiden tener un acceso oportuno y sin discriminación a la justicia y a una reparación y protección integral frente a estos actos. Al mismo tiempo, las mujeres también enfrentan barreras para obtener un debido acceso a educación, información y servicios de salud sexual y reproductiva, de manera imparcial, oportuna y culturalmente adecuada. La discriminación contra las mujeres también impide que las mujeres tengan acceso a la igualdad de oportunidades de trabajo y condiciones de empleo, en particular, a igual remuneración que sus colegas varones por un trabajo idéntico, y a un lugar de trabajo libre de acoso sexual.

De manera complementaria, la CEPAL y el Observatorio de Igualdad de Género (2020) señalan que la violencia de género se basa en el preconcepto de inferioridad de las mujeres, que sustenta la cultura de desigualdad y discriminación que rige a la mayoría de las sociedades de la región. Por otra parte, Salomé (2017) destaca que la dimensión

estructural del concepto de discriminación viene a relevar su faceta o dimensión colectiva o grupal y que, por lo tanto, no se trata de actos puramente individuales.

Este concepto se ha incorporado al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este sentido, el artículo 5.a de la citada Convención establece lo siguiente:

> Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los *patrones socioculturales de conducta* de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las *prácticas consuetudinarias* y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (destacamos).

De manera similar, la Convención de Belém do Pará considera la violencia contra la mujer como "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres". En el artículo 8.b de esta Convención, se llama a los Estados a adoptar medidas específicas para (destacamos):

> […] modificar los *patrones socioculturales* de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar *prejuicios y costumbres* y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

Por otra parte, el Comité CEDAW, en varias de sus recomendaciones, ha reiterado el concepto para indicar la importancia de relevar las características estructurales de la discriminación y la violencia. Así, en la Recomendación General N° 19, sobre la violencia contra la mujer (1992), se señala:



> Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación […]

En la Recomendación General N° 30 (2013) el Comité CEDAW señaló que "las obligaciones de los Estados Parte en virtud de la Convención les exigen ocuparse de todas las violaciones de los derechos de la mujer, además de la discriminación estructural subyacente por razón de sexo y género que sustentó dichas violaciones". Este concepto se reitera en la Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (2015), donde el Comité CEDAW se refirió a los obstáculos y restricciones que impiden a las mujeres acceder a la justicia en pie de igualdad. La recomendación establece: "Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria […]".[57]

Salomé (2017) señala que esta visión ha permitido dar paso a una perspectiva que toma en cuenta la forma en que la sociedad está organizada para entender cómo y por qué la discriminación y la violencia se encuentran tan arraigadas en la mayoría de los países del mundo. Destaca, además, que para combatir la discriminación es importante hacer frente a una serie de preconcepciones y generalizaciones que se asignan a las personas debido a su pertenencia a determinados grupos sociales.

De esta manera, el aporte central del concepto es que sitúa la discriminación como un fenómeno que afecta a grupos y no solo a personas, en razón de estereotipos, preconcepciones y prejuicios que se asientan en la sociedad, su cultura y en creencias instaladas a través de los siglos, que propician su naturalización e invisibilización.

Así también, este concepto releva el rol de los Estados en la tarea de eliminar la discriminación y la violencia de género, pues son ellos los principales responsables y

[57] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 33. Sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 2015, párr. 3.



encargados de generar políticas sociales y leyes que favorezcan la igualdad y de modificar las estructuras institucionales que perpetúan los estereotipos de género y las discriminaciones asociadas.

VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Para la Comisión Interamericana de Mujeres (2020) el Covid-19 evidenció la forma en que las grandes desigualdades estructurales afectan de manera diferenciada a las mujeres y a las niñas de América Latina. La Comisión hace especial hincapié en que el más grave de los signos de esta desigualdad ha sido la violencia contra las mujeres por razones de género.

Si bien las medidas de confinamiento han ayudado a evitar la propagación del virus, las cuarentenas y las restricciones de movilidad aumentaron el aislamiento de las mujeres en sus hogares y la convivencia obligada con sus parejas y agresores. En este sentido, organismos internacionales y organizaciones feministas (ONU Mujeres, CEPAL, CIM-OEA, Comunidad Mujer, Observatorio de Género y Equidad) alertaron, de manera inmediata, que la violencia contra las niñas y las mujeres aumentaba en el contexto de la crisis sanitaria. Señalaban que mientras los países dictaban medidas sanitarias para proteger la salud de las personas, cientos de mujeres y niñas encontraron en estas medidas una declaratoria de riesgo inminente en sus vidas y, en una cantidad significativa, una declaratoria de riesgo de muerte.

A nivel mundial, antes que comenzara la pandemia, una de cada tres mujeres sufría violencia física o sexual, en su mayoría, por parte de su pareja .[58] Desde que se desató el brote de Covid-19, los nuevos datos e informes que realiza ONU Mujeres revelan que se ha intensificado todo tipo de violencia contra las mujeres y las niñas, sobre todo la violencia doméstica, y se han incrementado de manera significativa las llamadas a las líneas de atención de casos de violencia en el hogar.

Además, la Comisión Interamericana de Mujeres alertó específicamente que: "El encierro de niñas genera un aumento de la violencia sexual en su contra y mayores complicaciones

[58] https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19



para mantenerse en procesos de escolarización. El confinamiento hace que las niñas estén más expuestas al abuso y la violencia, a lo que se adiciona el riesgo de abandono y exclusión escolar post pandemia" (CIM-OEA, 2020).

Chile no ha estado ajeno a esta situación. En relación a la violencia hacia las mujeres, la situación sigue siendo preocupante, particularmente con relación al aumento de los femicidios frustrados en el contexto de la crisis sanitaria. De acuerdo a datos del INE (2021),[59] entre el año 2010 y el 2019 la tasa de femicidios se ha mantenido constante y la tasa de femicidios frustrados muestra un aumento constante en la última década. En el año 2019, se registraron 46 femicidios y 109 femicidios frustrados; en 2020 hubo 43 femicidios consumados y 151 femicidios frustrados. Esto implica que los femicidios consumados han permanecido en la misma lógica de los últimos 10 años, y el número de femicidios frustrados crece, registrándose 42 casos más en el año 2020, comparado con lo ocurrido en 2019.

Sin embargo, el aumento más significativo se relaciona con las denuncias de violencia efectuadas por mujeres. Estas denuncias se han recepcionado en los teléfonos de ayuda tanto de Carabineros como del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Publicación del Instituto Milenio para el Estudio de Imperfecciones del Mercado y Políticas Públicas[60] señala que antes de marzo de 2020 se recibían aproximadamente de 1000-1500 llamadas por mes relativas a violencia intrafamiliar. A partir de marzo de 2020 esta cantidad aumentó a alrededor de 2.000 a 5.000 llamadas por mes. Esto se traduce en que los llamados al Fono Familia #149 de Carabineros sumaron 24.806 entre enero y septiembre de 2020, marcando un aumento de 43,8%, en relación al mismo período del año 2019. El *peak* de llamadas de auxilio al #149 se alcanzó en mayo, con un 314% más de llamadas a nivel nacional. Pero, de acuerdo a este estudio, el incremento es mucho mayor cuando se analizan solo las 14 comunas que efectivamente se sometieron a cuarentena, o sea, a la restricción de circulación que llevó las personas a mantenerse encerradas en sus domicilios. La "línea base" a nivel nacional es de cinco llamadas cada 100 mil habitantes, pero en estas comunas hubo 12,7 llamadas por 100 mil habitantes. Esto supone, en los primeros tres meses de cuarentenas, un aumento del 66%. Este incremento varía de acuerdo a los meses de confinamiento, que va escalando de 10 llamadas para el cuarto mes y 50 para el sexto mes, en consonancia con los impactos de aislamiento social,

[59] https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero

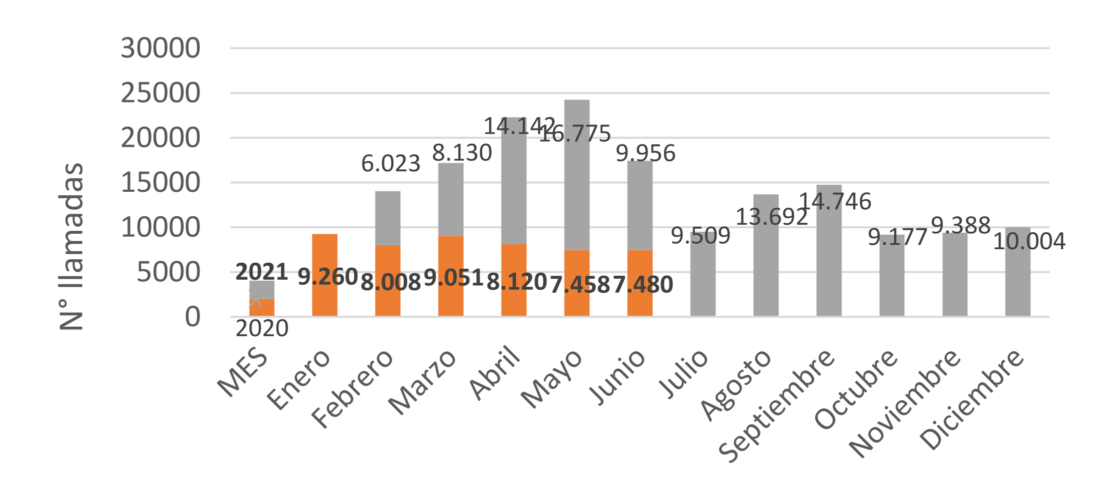
[60] El Estudio fue solicitado por el INDH al Instituto Milenio para el Estudio de Imperfecciones del Mercado y Políticas Públicas, que tuvo la gentileza de hacerlo llegar al Instituto, aún antes de su publicación.



pérdidas de ingresos o incertidumbre sobre los ingresos que se acumulan con la duración de las cuarentenas.

En el caso del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG) y su Fono Ayuda (#1455), durante el año 2020 las llamadas a nivel nacional aumentaron 149%, registrándose 126.645 contactos telefónicos. El mayor número se verificó en mayo (16.775) y luego en septiembre (14.746). De acuerdo a este mismo estudio, del total de llamados recibidos por el fono de SernamEG, el 32,5% (39.647) corresponde a pedidos de auxilio por situaciones de violencia; las otras fueron derivaciones a instituciones gubernamentales (50%) y pitanzas. También hubo llamadas en blanco, que son aquellas que se interrumpieron o donde el interlocutor guarda silencio o no contesta. Respecto a las llamadas que refieren a agresiones, un 52% de ellas es por violencia grave, un 38,8% por un inicio de violencia y un 5% por violencia con riesgo de muerte.

Figura 1. Llamadas recepcionadas por el Fono Ayuda (#1455)[61] de SernameEG, 2020-2021.



Fuente: SernamEG, 2021.

[61] Corresponde al número de la línea telefónica de SernamEG que recibe las llamadas por situaciones de violencia de género.



Figura 2. Servicio de atención telefónica y telemática (SATT) regiones del país, año 2020.

	SATT A JUNIO 2021			Total componente asistencia remota	SATT
REGIÓN	1455	Llamadas de emergencia	Seguimiento partes policiales		Seguimiento medidas cautelares
Tarapacá	151	9	504	664	-
Antofagasta	286	18	474	778	-
Atacama	82	44	110	236	-
Coquimbo	394	48	639	1081	-
Valparaíso	1.134	203	1.648	2985	-
O'Higgins	432	138	1.036	1606	-
Maule	440	291	1.236	1967	-
Bío-Bío	710	189	1.901	2800	-
Araucanía	339	126	1.470	1935	-
Los Lagos	319	65	1.215	1599	-
Aysén	21	22	146	189	-
Magallanes	144	34	164	342	-
RM	5.368	889	2.738	8995	1.446
Los Ríos	127	16	538	681	-
Arica y Parinacota	124	88	268	480	-
Ñuble	289	82	622	993	-
No declara región	39.017	1.432	-	40449	-
Totales	49.377	3.694	14.709	67.780	1.446

Fuente: SernamEG, 2021.

Por otra parte, las denuncias formales –presentadas ante las policías o el Ministerio Público– realizadas por violencia contra la mujer, también se vieron afectadas por la pandemia. La restricción de movimiento derivó en que las mujeres denunciaran menos en los meses de encierro total durante el año 2020, en relación a años anteriores. Las denuncias ante las policías y fiscalías fueron 65.466 entre enero y septiembre de 2020, lo que corresponde a un 9,6% menos que en el mismo lapso de 2019. El mínimo de denuncias se registró en abril, con 5.985. Tras el fin del confinamiento estas cifras



aumentaron en índices levemente superiores a la tendencia previa a la cuarentena. Si bien Fiscalía dispuso una página web para realizar denuncias, ya que no se atendía presencialmente, muchas mujeres desconocían su existencia o no tenían acceso a internet para poder efectuarla, lo que podría llevar a la conclusión de que la falta de denuncias sería atribuible a las medidas de confinamiento sumada la dificultad de acceder a la atención virtual.

En la misma línea, la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (2021) consignó que la pandemia también incidió en un aumento de las solicitudes de ayuda relacionadas a violencia sexual, pero que las denuncias disminuyeron. Durante el primer semestre de 2020 se registró un aumento de 68,8% en las llamadas relativas a delitos sexuales perpetrados contra mujeres mediante el Fono Familia #149 de Carabineros de Chile. Sin embargo, los casos conocidos por las policías (denuncias formales) experimentaron una disminución de un 10,4%. Por ejemplo, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) informó durante 2020 una disminución promedio de 52% de denuncias sobre delitos sexuales entre marzo y junio, cuyo mínimo fue alcanzado en abril de aquel año con una disminución del 75%.

En este sentido, Carmen Domínguez, directora del Centro de Familia de la Universidad Católica de Chile, señala que las denuncias de las mujeres, por diversos canales, han sido una constante durante el período de aislamiento derivado de la emergencia sanitaria en toda América Latina (2020).

A partir de las denuncias y las alertas de organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres en Chile, el gobierno implementó un Plan de Contingencia por Coronavirus,[62] que incluye las siguientes medidas:

1. Fono de atención #1455 de orientación y ayuda para las mujeres que experimentan violencia. Si bien este fono de ayuda existe desde enero de 2019,[63] se complementó con un chat web 1455, al cual se puede acceder a través del portal del SernamEG, como un mecanismo silencioso para aquellas mujeres en situación de peligro inminente que no pueden hacer llamadas telefónicas.

[62] Información proporcionada al INDH por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, mediante Oficio 560.
[63] El fono para víctimas de violencia existe hace varios años, pero en 2019 adquiere ese nuevo número.





2. El Ministerio de la Mujer trabaja en coordinación con Carabineros de Chile y el Ministerio Público, abordando materias como la revisión de nudos críticos[64] que enfrentan las mujeres al momento de denunciar, para trabajar en un plan de acción que garantice la protección de las victimas.

3. Con el propósito de seguir ampliando la red de ayuda, se establecieron alianzas colaborativas con la Confederación de la Producción y del Comercio, promoviendo que las empresas se comprometan en la lucha contra la violencia hacia las mujeres; también Banco Estado, a través de las Cajas Vecinas, para difundir canales de atención, orientación y ayuda. En la misma línea se trabaja con COPEC, Walmart y Jet Smart.

4. En conjunto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno se trabajó para reforzar el vínculo con la sociedad civil, generando espacios de diálogo con dirigentes sociales, incluyendo capacitaciones a estos actores en la materia y compartiendo información preventiva sobre la violencia.

5. El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género integró la Mesa Social Covid-19, a fin de considerar la perspectiva de género ante la crisis sanitaria y social.

6. Continuidad de atención en Centros de la Mujer y Centros de Violencia Sexual.

7. Continuidad de atención en casas de acogida.

8. Lanzamiento “Mascarilla 19”.[65]

9. Lanzamiento de campaña “Hazlo por ellas”.[66]

---

[64] El oficio enviado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género no especifica cuáles son los nudos críticos que se abordaron en la reunión de dicho ministerio con Carabineros de Chile.

[65] Palabra clave "Mascarilla 19", Funcionamiento: La mujer va a la farmacia más cercana, dice la palabra clave y el personal que atiende sabrá inmediatamente que se trata de una situación de violencia. Le pedirán sus datos personales y luego llamarán al fono 1455 de Orientación de Violencia contra la Mujer y en un caso más grave con el fono 149 de Carabineros.

[66] Esta campaña busca sensibilizar y comprometer al entorno de las mujeres que sufren de violencia, haciendo un llamado a denunciar y actuar en caso de ser testigos de violencia intrafamiliar. Informa también a la víctima y a la comunidad de las diferentes formas que están disponibles para denunciar y buscar orientación.





Con relación a la violencia de género y a las medidas adoptadas por el gobierno, Verónica Molina,[67] dirigenta de la organización Mujeres en Red Zona Sur y de la Asamblea Territorial San Miguel, señala que uno de los graves problemas que enfrentaron las mujeres de la región fue el aumento de la violencia de género. En este sentido, relata que debieron organizarse para enfrentarlo:

> Frente a ese problema, nosotros hicimos una red de apoyo altiro porque sentíamos que... Primero sentir que no había política pública, y segundo que las acciones del Ministerio de la Mujer llegaron muy tarde y muy descontextualizadas y muy no en sintonía con la vida de las mujeres. [Además] en Carabineros la mayoría de las comisarías estaban dedicadas 100% al tema de la pandemia a controlar el toque de queda, hacer labores administrativas frente al estado de excepción, es decir, los permisos, los viajes. Entonces no nos ayudaba.

Con relación a la clave "Mascarilla 19" (punto 8 del Plan de contingencia por Coronavirus), como forma de pedir ayuda de una mujer –en una farmacia– en caso de estar viviendo violencia, la dirigenta indicó que:

> La "mascarilla Covid-19" estaba lejos de la población, o sea, la política absolutamente desconectada. Lo que pasa es que una mujer que es víctima de agresión para empezar no puede salir de su casa porque la tiene controlada el agresor. La política, entre comillas "pública" porque no es política pública para nosotros, decía que la mujer tenía que ir a la farmacia y decir *"Quiero la mascarilla Covid-19"*, y en ese momento la asistente farmacéutica le pedía el teléfono y la conectaba a una central donde a ella la iban a llamar por teléfono y le iban a dar contención, atención. Pero primero la mujer no podía salir; segundo, la mujer no estaba cerca de una farmacia que tuviera porque estas eran cadenas Salcobrand, farmacia Ahumada y Cruz Verde, y en las poblaciones no hay esas farmacias, esas están en lugares centrales, entonces no nos servía.

A su vez, en relación a la red de protección autogestionada relata:

---

[67] En entrevista realizada por el INDH, con fecha 2 de agosto de 2021.





> Nosotros frente a ese problema creamos una red de protección a las mujeres que sufrían violencia intrafamiliar. Primero dimos algunos tips que le llegaban al celular que solo podía ver ella. ¿Qué era? Ten una muda de ropa armada, ten una persona, una vecina, una amiga a la que tú le pinches cuando tengas un problema con una clave que tú digas, por ejemplo, *"está lloviendo"*, entonces esa persona sabe que tiene que hacer algo, ir llamar a los Carabineros, ir con otros vecinos, etcétera… *D*espués entrábamos nosotros en la primera acogida que se creó… el material que elaboramos nosotros, que era el taller de primera acogida*;* entonces yo acojo a la víctima. Segundo, ver si podía ir a una residencia, ubicarle, nosotros hacemos el acompañamiento, buscarle una residencia, ver si tenía que salir de la casa del agresor.

Con relación a la mesa de trabajo del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con Carabineros, creada en el contexto de la pandemia, resultaría importante que esta trascienda el período de crisis sanitaria. La denuncia de las mujeres víctimas de violencia enfrenta una serie de dificultades, entre las cuales cabe destacar: los prejuicios de los funcionarios de Carabineros al momento de recepcionar la denuncia (minimización del hecho, cuestionamiento a la mujer por su "posible responsabilidad" en el maltrato, etc.), lentitud en tomar medidas frente a la denuncia y escaso control y seguimiento de las medidas adoptadas para la protección de la víctima; así como las dificultades que enfrentan las mujeres rurales por la lejanía de retenes de Carabineros. Se suma a ello las dificultades de las mujeres indígenas –particularmente en la zona del conflicto mapuche– para denunciar, por la desconfianza que tienen hacia la institución de Carabineros de Chile.[68] Todos estos nudos críticos requieren ser abordados en una mesa de trabajo que no solo se limite a los problemas surgidos en tiempos de pandemia.

Por otra parte, Teresa Valdés, directora del Observatorio de Género y Equidad, opina, con relación a las políticas de Estado para abordar el incremento de la violencia en pandemia:

---

[68] Los temas de las dificultades para denunciar y acceder a la justicia tanto de mujeres rurales, como de mujeres indígenas rurales fueron desarrollados en extenso en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018* del INDH.



> Yo te diría que en el caso *de* violencia, probablemente, es en el que ha habido mucha palabra y poca respuesta, pero porque es previo*;* o sea, si los temas que se han enfrentado son porque vienen de crisis previas, todo viene de crisis previas, lo que pasa es que se agudiza.
>
> ¿Qué se ha hecho? Poner recursos para que haya más personas respondiendo el teléfono del Ministerio de la Mujer, entonces... pero para acompañamiento, porque cuando tú tienes a las mujeres encerradas con los niños no tienes ninguna posibilidad de sacarlas de la casa*.* El modelo de atención a mujeres víctimas de violencia es un modelo que está absolutamente fracasado, diría yo, porque no ha... No logra responder a las necesidades afectivas. O sea, empiezas a ver la realidad de lo que pasaba, que ahora es mucho más grave, entonces, la ministra*,* ¿qué es lo que dice? Dice: "No, si han hecho unas campañas por redes para que las mujeres llamen". Y esta idea de la Mascarilla 19 que, obviamente, es imposible que resultara; o sea, voladores de luces, ¿ves? Voladores de luces y una tan baja comprensión de que se requiere ir hacia otros modelos de atención. No están en las poblaciones, entonces es ridículo, entonces es volador de luces, entonces parece un show, una cuestión que parece muy inteligente, pero eso es copiado de otros países en que las farmacias son, digamos, una red que, efectivamente, funciona*,* que está en toda la ciudad; obviamente que no funciona para los sectores rurales, ni qué decir el estado de abandono de las mujeres en sectores rurales; están en condiciones muchísimo más difíciles.

Por otra parte, como referido anteriormente, de la interseccionalidad que se conjuga con la violencia de género deviene en que algunas mujeres se vean más propensas a sufrir el maltrato y no dispongan de recursos para su denuncia. A título de ejemplo, de acuerdo a la encuesta CASEN 2017, un 20,1% es decir, una de cada cinco de las mujeres en Chile se encuentra en pobreza multidimensional. Al respecto, Verónica Molina señala: "Las mujeres pobladoras durante la pandemia han sufrido los efectos de la falta de una política pública para hacer frente a la violencia en la vida de las mujeres que tome en cuenta las condicionantes y determinantes sociales que les afectan y que las hacen más vulnerables a la violencia".

El siguiente testimonio es ejemplo de la situación que enfrentan las mujeres pobladoras:[69]

> […] ya el [nombre de la pareja] se quedó dormido y no me pegó, como le he contado, me pega por todo, se desquita conmigo del mal día de la pega, o porque no le gusta la comida, es que en el comedor solidario nos dan porotos con harta verdura, pero a él le gusta la carne. Le dije que tenemos que acostumbrarnos a comer así. Se enojó y me dio una cachetada.

Así también, las mujeres migrantes, especialmente aquellas que se encuentran en situación de ilegalidad, son particularmente vulnerables a la discriminación y la violencia ya que la mayoría de ellas carece de redes de apoyo y teme denunciar las agresiones que viven, dada su condición y el consecuente temor a ser deportadas a sus países de origen. Como ya lo señalábamos en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018*, el aislamiento geográfico que viven las mujeres rurales e indígenas rurales hace que la violencia que experimentan por parte de sus parejas sea difícilmente denunciada.

En una reflexión más global del problema de la violencia de género, Valdés indica que el modelo de políticas que se ha seguido a nivel nacional e internacional para la temática ha demostrado ser ineficaz en avanzar hacia la solución este problema.

> Ni en Chile ni en el resto del mundo [se ha logrado avanzar], seguimos con las mismas cifras de hace 40 años, cosa que a mí me indigna, y cada vez que digo esto y dicen “tenemos que mirar críticamente”, estuve, a propósito de los 25 años de Beijing, todas estas cosas que hizo ONU-Mujeres estuve en una mesa, precisamente, sobre violencia, y les dije que no es aceptable que desde los años setenta seguimos dando las mismas cifras, seguimos con las mismas cifras de mujeres, ¿no es cierto? Entonces, o repensamos qué estamos haciendo mal; o vamos a seguir lamentando. Entonces, no hemos logrado... las políticas no se han centrado donde deben, si ese es el problema.

---

[69] Verónica Molina facilitó este testimonio de mujeres con las que trabaja su organización, quienes autorizaron que fueran compartidos con el INDH, pero manteniendo su anonimato.

En este sentido, y sin restar importancia a las políticas que buscan ayudar a las mujeres víctimas de violencia, según ONU Mujeres (2019), son las políticas de prevención las más apropiadas cuando se piensa en una solución estructural del problema de la violencia. Al respecto, este organismo precisa que la prevención debe comenzar en las primeras etapas de la vida, mediante la educación de los niños y niñas que promueva las relaciones de respeto y la igualdad de género.

Cabe señalar que en Chile hasta antes del año 2015 no existía un programa específico de prevención de la violencia, sino que el accionar del antiguo SERNAM se había concentrado principalmente en las respuestas y servicios para las mujeres víctimas de violencia (agresiones físicas, femicidios y femicidios frustrados) y los programas de prevención constituían un acápite menor dentro de la lógica de enfrentar el problema de la violencia hacia la mujer. Si bien el Programa de Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres comienza a implementarse en el año 2015, al 2019 el presupuesto de dicho programa alcanzaba a 1.148.419 mil millones de pesos, representando aproximadamente el 2,38% del presupuesto de la cartera ministerial.[70]

Lo limitado del presupuesto asignado para la magnitud de la tarea a implementar condiciona una intervención muy restringida en cuanto cobertura y diversidad de las tareas a realizar; tanto así que abarca solo 188 de las 346 comunas del país.

Así también, una de las principales tareas definidas en el programa de prevención del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género es la capacitación para la prevención de violencia contra las mujeres, que incluye la formación de monitoras comunitarias. Dado lo acotado del presupuesto, se ha podido capacitar a un número muy limitado de agentes comunitarios.[71] Asimismo, el programa no contempla el seguimiento y refuerzo de los aprendizajes en las monitoras, por lo cual no es posible determinar si las personas capacitadas continuaron desarrollando actividades de prevención de la violencia en sus comunidades, como tampoco es evaluable la calidad de ellas. Además, una falencia importante de este programa es que no dan cuenta de la diversidad de la población de nuestro país, al no tener un enfoque interseccional. Esto quiere decir que el mismo contenido del programa es impartido en todas las regiones, sin considerar las realidades diversas de las mujeres, tales como ruralidad, condición de mujeres indígenas, mujeres migrantes y mujeres de la diversidad sexual.

[70] Información proporcionada al INDH por el Programa de Violencia hacia la Mujer, en entrevista realizada a Mitzi Figueroa en 2019.
[71] Las monitoras capacitadas entre 2015 y 2018 fueron 7.850 a lo largo del país, en ocho encuentros (de dos horas cada uno) más una práctica comunitaria.

Por otra parte, además de los problemas ya descritos en relación a la violencia de género, el SernamEG no desagrega la información para poder identificar la situación de las mujeres rurales e indígenas rurales, así como de las mujeres migrantes. Como ya señalábamos en el *Informe Anual 2018*, la temática de la violencia hacia las mujeres oculta las realidades muy diversas que viven las mujeres de nuestro país porque, dado que no se desagrega la información sobre violencia, no se posee información específica de la situación de la diversidad de condiciones a que están sometidas. Esto implica que continúa el tratamiento del problema de la violencia abordándola de una manera que homogeniza la situación de discriminación y violencia que sufren, lo que impide diseñar políticas públicas capaces de responder a las distintas necesidades que enfrentan.

Por todo lo anterior, la Comisión Interamericana de Mujeres (2020) ha concluido que las medidas establecidas para eliminar los riesgos de contagio durante la pandemia han agravado la discriminación estructural y han sobrexpuesto a las mujeres y a las niñas a la violencia, ensanchando la brecha de desigualdad en todos los ámbitos.

En palabras de Teresa Valdés: "Si se examina de dónde vienen esas violencias, te das cuenta que son personas que están viviendo sometidas a otras violencias*;* entonces, la violencia contra las mujeres no es una violencia aislada, por eso decimos que es una violencia estructural".

EL TRABAJO DE LAS MUJERES EN PANDEMIA

La pandemia por el Covid-19 no solo ha implicado una crisis sanitaria a nivel mundial, sino que también trajo aparejada una de las mayores crisis económica de las últimas décadas, que ha impactado el mercado del trabajo de una manera muy relevante. Han disminuido las actividades productivas y de servicios, o se han suspendido en el contexto de medidas de confinamiento y cuarentena.

Según evaluaciones de impacto realizadas por la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los sectores económicos más afectados en términos del volumen de la producción y del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios[72] son el comercio, los restaurantes y hoteles, el turismo, actividades inmobiliarias y la industria manufacturera, mientras que el trabajo en sector agropecuario

[72] https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral





(indispensable para la subsistencia general) experimentó un decrecimiento medio-bajo (CEPAL, OIT, 2020) (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Entre las categorías de ocupación ha sido el trabajo independiente el que más se contrajo, lo que indica que, en este caso, a diferencia de una crisis económica común, el trabajo informal no es una alternativa para generar ingresos frente a una reducción del empleo asalariado (CEPAL, 2020b). En nuestro país, esta crisis se ha reflejado en una disminución de casi dos millones de personas ocupadas durante el año 2020; cifra que, se anticipaba, seguiría profundizándose el año 2021 (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Si bien esta crisis económica ha sido de nivel global, no ha afectado en la misma forma y magnitud a hombres y mujeres. Históricamente las mujeres han tenido una inserción laboral menor y más precarizada que los hombres. En 2010, los hombres tenían una participación en el mercado laboral promedio de 74,2%, mientras que la de las mujeres llegaba a un 46,8%. Esto se traduce en una brecha de género equivalente a -27,40 puntos porcentuales (pp.). En la última década, las mujeres han aumentado progresivamente su participación en el trabajo remunerado superando el umbral del 50% a finales del año 2013. En el trimestre noviembre 2019 a enero 2020, previo al inicio de la pandemia en Chile, la participación laboral femenina alcanzó su valor máximo, 53,3%, lo que permitió reducir la brecha de género a -20,6 pp. (INE, 2021).

De acuerdo a la CEPAL, si las mujeres ya enfrentaban una situación desigual y más precaria que los hombres, la pandemia del Covid-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en América Latina.[73] Las desigualdades estructurales han afectado la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y se manifiestan a través de aspectos tales como los siguientes:[74]

- Mayor presencia en micro, pequeñas y medianas empresas;
- Mayores barreras para acceder a financiamiento, emprender y exportar;
- Concentración en sectores y ocupaciones de menor productividad;
- Sobrerrepresentación en el empleo informal;
- Menores niveles de ingresos;
- Menor acceso a la seguridad y la protección social;

[73] https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral

[74] https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral



- Sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados.

En este sentido, cabe destacar que las actividades económicas donde se observa una mayor ocupación femenina fueron las más perjudicadas. Los puestos de trabajo de quienes se dedicaban a alojamiento y servicios de comida, comercio y actividades en los hogares en calidad de dependientes, es decir, trabajadoras de casa particular, fueron los que proporcionalmente disminuyeron más (INE, 2021).

Figura 3. Proporción de mujeres que trabajan en sectores de la economía en donde la repercusión de la crisis sobre la producción ha sido "Alta"



Fuente: Centro de Estudios Financieros, Universidad de los Andes, 2021.

Al analizar la situación del empleo formal de manera global, si se compara la proporción de ocupados en el año 2019 (trimestre móvil abril-junio), en el 2020 se observa una caída en la proporción de ocupados, de 17,3% en el grupo de los hombres, y de 23,5% en el de las mujeres. La tasa de participación laboral masculina (promedio anual) sufrió un descenso de 73,5% en 2019 a 68,8% en 2020, mientras que la femenina cayó desde 52,5% a 47,3% en el mismo período (INE, 2021). Así, la crisis llevó a una pérdida de aproximadamente 900.000 puestos de trabajo femenino, que implica que solo 4 de cada

10 mujeres en edad de trabajar estaban ocupadas, mientras que entre los hombres eran 6 de cada 10 (Valenzuela & Wendel, 2021).

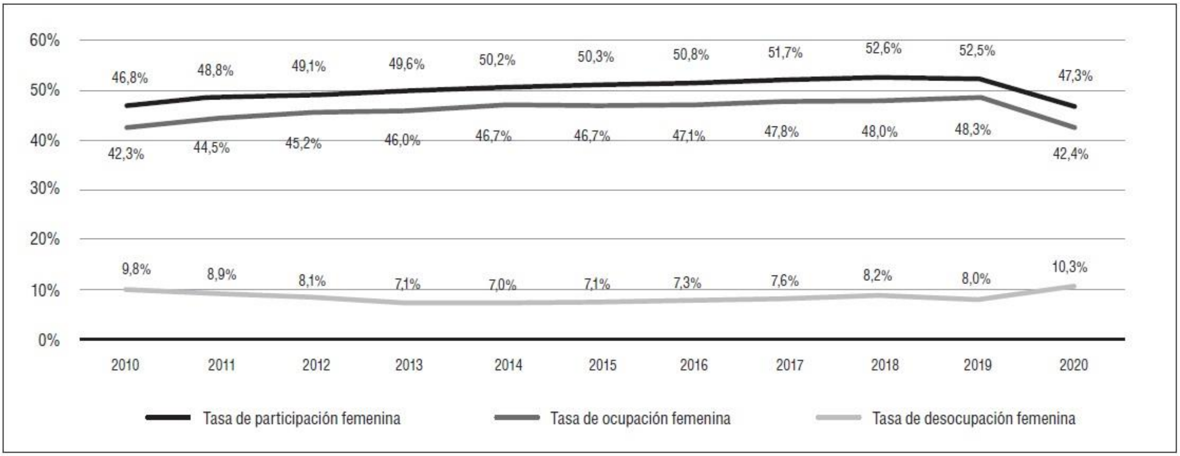
A esto se debe agregar la disminución significativa del trabajo informal, como consecuencia de las medidas de confinamiento. Esto ha tenido un especial impacto en las mujeres, ya que son ellas las que desempeñan mayoritariamente este tipo de trabajo. La pérdida de ocupación laboral de las trabajadoras informales alcanza un 55%, casi el triple de lo que ocurre con las trabajadoras formales o que cotizan en la seguridad social (Valenzuela & Wendel, 2021). Un testimonio ejemplifica la realidad que han debido afrontar las mujeres que trabajan en el sector informal:

> Hoy mi hija se quedó dormida llorando, tuvimos que regalar nuestra perrita porque no tenemos plata para comprarle comida. Como no he podido salir a vender pan amasado al metro, nos arreglamos con lo poco que gana él […]. Fui a la municipalidad y dicen que hay que esperar si el gobierno nos da algún bono. Yo creo que mañana voy a ir a vender pan, si los pacos me echan me arriesgo.[75]

Las más perjudicadas han sido las trabajadoras de casa particular, porque en el segundo trimestre de 2020 se produjo la mayor caída histórica en el contingente de esta actividad: más de 150.000 de ellas quedaron sin empleo. Esto representa casi la mitad (48%) del total de trabajadoras de casa particular en el mismo período en 2019.

Figura 4 .Evolución de indicadores del mercado laboral femenino

[75] Testimonio de mujer residente en la comuna de San Miguel, facilitado por Verónica Molina, en condición de anonimato.



Fuente: Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. Centro de Políticas Públicas UC, 2020.

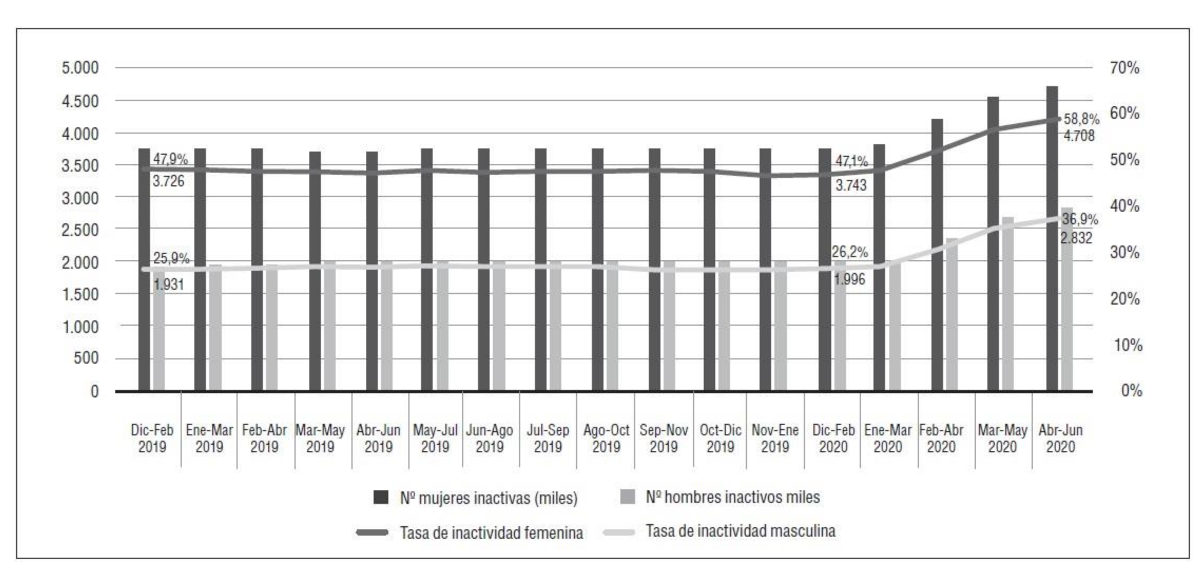
Por otra parte, en el trimestre octubre-diciembre de 2020, un 33,9% de las mujeres declararon circunstancias familiares como razón principal para no participar en el mercado laboral, es decir, tener que realizar trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en sus hogares. Cabe destacar que, durante el *peak* de la pandemia (mayo-julio 2020), aumentaron las personas que no buscaron trabajo remunerado por razones temporales de cuidados y quehaceres domésticos, porcentual que en doce meses varió 593% en mujeres y 172% para ambos sexos (INE, 2021). Si bien entre octubre-diciembre de 2020 disminuyó la cantidad de personas que declararon no buscar empleo debido a razones relacionadas con el Covid-19, 57,4% de quienes declaran esta razón son mujeres.

Para las mujeres, la pandemia y sus consecuencias, relacionadas principalmente con cuidados, sigue siendo una razón predominante para no buscar empleo, ya que han sido fundamentalmente ellas quienes han asumido las tareas de cuidado, incluyendo el apoyo escolar debido a la suspensión de las clases presenciales para niños y niñas. Es decir, con la pandemia se estaría agudizando una situación de desigualdad y baja corresponsabilidad que ya existía anteriormente, lo que reflejaría los estereotipos de género todavía muy presentes en nuestra sociedad (Centro de Políticas Públicas UC, 2020; Valenzuela y Wendel, 2021).

Esta sobrecarga de trabajo doméstico afecta no solo la decisión de participación laboral de las mujeres, sino también las posibilidades de progresión profesional a futuro, además de su salud física y mental (Valenzuela y Wendel, 2021). Al analizar la evolución de anteriores crisis económicas y sociales, a las mujeres les resulta más difícil y les toma mucho más

tiempo reincorporarse al mercado de trabajo[76] (Centro de Políticas Públicas UC, 2020). Así también, la dualidad de roles que recae sobre las mujeres las ha hecho sufrir un mayor impacto emocional negativo durante el confinamiento por la Covid-19 que los hombres, debido a la carga de trabajo físico y mental que han asumido. Consecuentemente, las mujeres presentan un mayor nivel de malestar psicológico durante la pandemia en comparación con los hombres (5,35 puntos sobre 10 entre las primeras y 3,80 puntos sobre 10 entre los segundos).[77]

Figura 5. Evolución de la tasa de inactividad, según sexo (todos los trimestres móviles)



Fuente: Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. Centro de Políticas Públicas UC, 2020.

76 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2020-so

77 https://theconversation.com/la-salud-mental-de-las-mujeres-se-ha-visto-mas-afectada-por-la-pandemia-161631



Las cifras expuestas en relación al desempleo femenino, así como las que permanecen “inactivas”, resultan preocupantes en torno a los efectos de la emergencia sanitaria en las mujeres trabajadoras. En este sentido, cobra importancia analizar las medidas adoptadas por el Estado para paliar la situación laboral de las mujeres afectadas por la pandemia.

En primer lugar, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género informó al INDH, vía oficio,[78] la creación del Consejo de la Mujer Covid-19, como una instancia transversal de cooperación, donde se convocó a participar a mujeres de distintos ámbitos, de la sociedad civil y del quehacer académico, político, empresarial, social, laboral y otros, buscando generar una ruta de trabajo que ayude a enfrentar la presente crisis que afecta especialmente a las mujeres. El Consejo se dividió en tres grupos para abordar los temas de reactivación económica, cuidados y protección.

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género también trabajó para fortalecer las bolsas de trabajo, tanto a nivel de las carteras ministeriales como de otras instituciones, considerando el desarrollo de un plan de reactivación enfocado en mujeres, con los ministerios de Economía, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Social y Familia. De igual modo, para fomentar la participación laboral femenina, este ministerio, junto con la Cámara Chilena de la Construcción, conformaron la Mesa Técnica de Trabajo “Mujer y Construcción”.

En el ámbito de la capacitación, en conjunto con la Subsecretaría del Trabajo y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, se desarrolla la iniciativa “Mujer digital”, destinada a proporcionar herramientas en la materia para mujeres emprendedoras y las que quieran comenzar a serlo, poniendo a disposición cursos gratuitos sobre el tema.

Por otra parte, el Ministerio de Economía informó[79] al INDH un conjunto de iniciativas de apoyo a las pymes que consideran mayores beneficios para las mujeres.

- Bono Alivio Pyme: Bono de 1 millón de pesos –sean personas naturales o jurídicas– que hayan iniciado actividades en primera categoría hasta el 31 de marzo 2020. Incremento para mujeres: aumentarán en un 20% en el caso que la titular de la empresa sea mujer.

[78] Oficio 560, de 26 de agosto de 2021.
[79] Oficio 2817, de 2 de septiembre de 2021.



- Plan de reactivación y reinserción laboral femenina en la Construcción: Capacitación de mujeres en Construcción / Feria Laboral. Resaltar la labor y el aporte que hacen las mujeres a la actividad a trabajadoras y potenciales trabajadoras de la construcción y empresarios y ejecutivos del sector. Incentivar el uso de mano femenina incorporando criterios de equidad de género en el sistema de contratación.
- Estrategia Institucional de Género de CORFO: Mejorar las oportunidades de las mujeres, a nivel nacional, para que puedan emprender, innovar y tener mayor acceso a financiamiento y a proyectos de I+D,[80] a través de un compromiso interno que promueva medidas y acciones que ayuden a minimizar las brechas, barreras e inequidades.
- Líneas de financiamientos focalizada para mujeres: Se realizaron convocatorias de subsidios públicos focalizadas en empresas de mujeres.
- Capital Abeja Emprende 2020: Corresponde a un fondo concursable de SERCOTEC que apoya la puesta en marcha de nuevos negocios liderados por mujeres con oportunidad de participar en el mercado.

Al analizar las medidas de apoyo generadas por el Estado, todas ellas –salvo la iniciativa "Mujer y Construcción"– apuntan a ayudar económicamente y con capacitación a las mujeres emprendedoras; sin embargo, no hay propuestas de incorporación a trabajos formales, con contrato de trabajo que incluyen beneficios importantes, como: prenatal y posnatal, cotizaciones de seguridad social, feriado progresivo y proporcional, entre las más relevantes. Así, se mantienen los problemas de la inserción laboral de las mujeres que plantea la CEPAL y que fueron descritos más arriba.

Respecto del apoyo al emprendimiento de las mujeres, Verónica Molina señaló que la mayoría de estos apoyos gubernamentales terminan en pequeños emprendimientos caracterizados por su precariedad:

> La mayoría de las mujeres que estaban trabajando antes de la pandemia lo hacían de trabajo informal; es decir, son los típicos emprendimientos que promovía el gobierno, que son absolutamente precarizados, en que al principio le dan un poco de dinero a través de un programa FOSIS o cualquier otro programa y la señora

[80] La Ley Investigación y Desarrollo (I+D) tiene por objetivo contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las empresas chilenas, al establecer un incentivo tributario para la inversión.



> vende empanadas, vende sopaipillas, vende pan amasado en la esquina, vende sus tejidos, miles de emprendimientos pequeños que se vendían a la salida del metro, en las calles, etcétera.

Así las cosas, el informe del Centro de Políticas Públicas UC (2020) sobre el empleo femenino y el Covid-19 señala que, en crisis anteriores ocasionadas por enfermedades, desastres o guerras, las más afectadas han sido las mujeres, puesto que se acentúan las brechas de género y se impone una carga mayor sobre ellas que sobre los hombres, situación que se replicaría en el caso del Covid-19 y podrían mantenerse en el largo plazo.

Así también, Teresa Valdés señaló, citando a la CEPAL:

> La CEPAL, en lo amplio, lo ha pintado claro y se produce en el caso de Chile también. Entonces, el tema es cómo se recupera, porque fíjate que la crisis de los ochenta, que los ochenta fue declarada la década perdida, sucedió lo mismo; las primeras que salen de la fuerza de trabajo son las mujeres y las últimas en recuperarse en la fuerza de trabajo son las mujeres; por el tipo de empleo y porque, efectivamente, cuando se producen situaciones como esta hay una reestructuración productiva y van a haber puestos de trabajo que no se van a recuperar no más.

CUIDADOS Y PANDEMIA

Para la CEPAL (2020b) la pandemia ha puesto de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la poca visibilidad que tiene este sector en las economías de la región. Conforme lo referido por este organismo, la crisis sanitara ha evidenciado la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe.

El cierre de negocios y servicios –salvo los de productos y servicios esenciales– ha redundado en el cambio en los patrones de producción. En efecto, el trabajo que se vuelca (cuando es posible) hacia el teletrabajo y el cierre de los establecimientos educacionales, produce transformaciones en el espacio privado donde confluye el trabajo remoto, el cuidado de niños y personas mayores, los quehaceres domésticos y los estudios de niños, niñas y adolescentes.





Así, la ausencia de las redes formales habituales de cuidados (sistema educativo y preescolar), así como de redes familiares intergeneracionales, significaron no solo un aumento de la intensidad del trabajo remunerado y no remunerado, sino también la interferencia permanente entre ambos, haciendo crecer los niveles de estrés y tensión al interior del hogar (Arriagada, 2021).

De acuerdo al Monitoreo Nacional de Prácticas y Síntomas Covid-19 (Movid-19) y su estudio "Vida en Pandemia", durante la crisis sanitaria se intensificaron las tareas de cuidados dentro del hogar, estimándose que el trabajo de cuidados aumentó para más del 60% de los encuestados en entre una y más de ocho horas diarias.[81]

Sin embargo, este aumento de las tareas de cuidados y labores domésticas no se ha distribuido, como ya lo señaló la CEPAL, de manera equitativa entre hombres y mujeres. De acuerdo a este organismo, las mujeres de la región dedican diariamente al trabajo doméstico y cuidados el triple del tiempo que dedican los hombres a las mismas tareas antes de la pandemia, situación que también se ha agudizado durante la crisis sanitaria.

Irma Palma, doctora en Psicología y académica de la Universidad de Chile, quien lideró el estudio longitudinal "Vida en Pandemia" señaló que, con relación a las labores de cuidado y domésticas, el estudio planteó una hipótesis al inicio de la pandemia –fundada en la experiencia histórica de crisis humanitarias y desastres naturales– que sostenía que con el cierre de escuelas se profundizaría la desigualdad entre hombres y mujeres en el trabajo no remunerado (Palma, 2020).

En dicho estudio, se les preguntó a hombres y mujeres cuánto habían hecho en las últimas semanas, si "mucho menos", "menos", "igual", "más" o "mucho más" que en relación a lo realizado antes del inicio de la pandemia. Entre los resultados, el 69% de las y los entrevistados hace "más" o "mucho más" en actividades como cocinar o hacer limpieza en su casa. No obstante, las mujeres incrementaron en mayor medida que los hombres la cantidad del trabajo doméstico que realizan: 52% de mujeres y 37% de hombres declaran hacer "mucho más" que antes de la crisis sanitaria. En cuanto al trabajo educacional en casa, también existe una diferencia de género: 67% de madres y 43% de padres, acompaña a niñas y niños en la educación en casa todos los días de la semana.

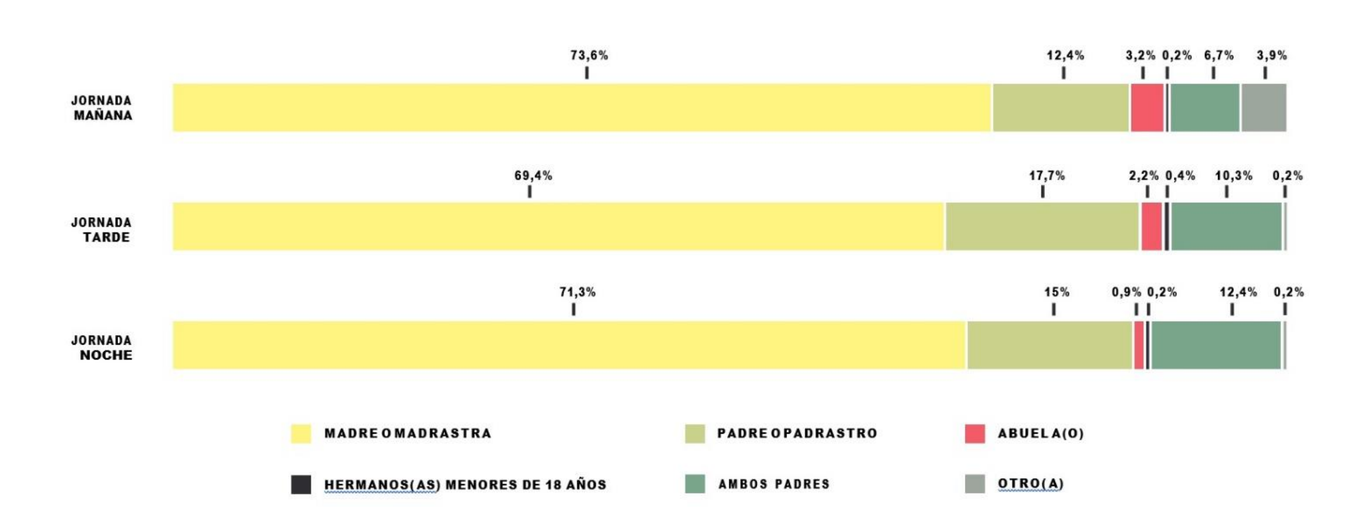
En la misma línea, el estudio "Radiografía al Hombre Cero", que realizó el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales en conjunto con ONU Mujeres y el Ministerio de la

[81] https://www.uchile.cl/noticias/170697/como-la-pandemia-agudizo-la-crisis-de-los-cuidados



Mujer y la Equidad de Género,[82] detalló el tiempo destinado a realizar tareas comunes como cocinar, hacer aseo, lavar ropa y cuidado de niños, entre otros. Los resultados de este estudio mostraron que un 38% de los hombres destinó 0 (cero) horas semanales a realizar labores domésticas, mientras que en el caso de las mujeres solo un 14% respondió lo mismo. Así también, en lo relativo al cuidado de los niños y niñas, un 57% de los hombres dedicó 0 (cero) horas a este cuidado, mientras que las mujeres dedicaron 14 horas semanales más que ellos en esta misma tarea.

Figura 6. Distribución de las tareas de cuidados en contexto de pandemia.



Fuente: Estudio Cuidar, 2020.

[82] https://www.pauta.cl/nacional/estudio-hombres-cero-pandemia-trabajo-femenino-equidad-comunidad-mujer / https://www.elmostrador.cl/braga/2020/12/14/hombres-cero-71-de-hombres-dedico-cero-horas-al-acompanamiento-de-sus-hijos-e-hijas-en-tareas-escolares/



La académica Carmen Domínguez[83] agrega que la pandemia develó y agudizó el grave "ausentismo" de la figura paterna que "se ha revelado a través del drama de incumplimiento de las pensiones alimenticias que el retiro del 10% de los fondos previsionales puso a la luz". Por otro lado, ha hecho ver que, durante este mismo período, la sociedad chilena ha tomado "conciencia directa de la importancia que tiene la familia", la cual "debe ser entendida como red familiar en cuanto a ella acudimos en las urgencias, no importa cuál sea nuestro sector socioeconómico. En Chile es la familia la que subsidia al Estado y no a la inversa", destacó.

Figura 7. Horas destinadas al trabajo no remunerado dentro del hogar (mediana)

Fuente: Estudio Longitudinal Empleo-Covid-19, Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales, 2020.

[83] Entrevista realizada a la Dra. Carmen Domínguez H., Directora del Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile e integrante del Consejo Consultivo del INDH. Entrevista realizada el 23 de noviembre de 2021.



Adicionalmente, la desigual carga de las mujeres en las labores domésticas y de cuidados ha traído otros efectos negativos para la población femenina. Las que han perdido su empleo tienen una razón de peso extra por la cual no estar buscando activamente trabajo: ejercer estas labores no remuneradas. Durante la pandemia esto tuvo un efecto negativo en aquellas que se encuentran fuera de la fuerza laboral (o "inactivas") ya que debieron postergar su reinserción al mercado laboral en la medida que no contaban con las redes de apoyo para el cuidado de los niños y niñas (Centro de Estudios Financieros U. de Los Andes, 2020).

Lo descrito en los párrafos precedentes muestra que el modelo tradicional de organización de los cuidados familiares en Chile delega la mayoría de las funciones de esta naturaleza a las mujeres, lo que hace prevalecer grandes diferencias y desigualdades en la forma como se distribuyen las labores domésticas (Arriagada, 2021).

Para Irma Arriagada (2020), los cuidados en sus diferentes formas son esenciales para el funcionamiento del sistema económico y de la sociedad en general. Dada su invisibilidad, el aporte de los cuidados se mide en tiempo destinado a aquella función, a través de encuestas de uso de tiempo, lo que permite valorizar su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) de un país. En Chile, se estima que el tiempo dedicado a los cuidados en los hogares alcanza al 22% del PIB ampliado, lo que supera la contribución de todas las otras ramas de actividad económica.

El análisis realizado por la autora da visibilidad a un trabajo hasta ahora no reconocido. En el contexto de crisis sanitaria, como se expuso, este trabajo se acrecienta volviendo aún más inequitativa la situación de las mujeres. Como ha advertido la CEPAL, uno de los desafíos más importantes que tiene la región es la reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias. Señala, además, que:

> […] pese a su relevancia, el cuidado no ha tenido la visibilización ni se le ha dado un rol central en las políticas públicas de la región. Esto se explica por la existencia de una prescripción cultural que establece una división de roles sociales donde la responsabilidad del cuidado se asigna a las mujeres en el ámbito familiar, consolidando una división sexual del trabajo inequitativa (CEPAL, 2020b).



En este sentido, Teresa Valdés señala respecto de la reorganización social de los cuidados:

> Toda esta idea de "desgenerizar" los cuidados -porque tanto mujeres como hombres vamos a necesitar cuidados y tenemos que brindar cuidados-, requiere de una transformación también en el mercado laboral. Cuando tú tienes los sistemas de horarios, los sistemas de jornadas que tenemos, es imposible. O sea, en Europa, los países que miramos tanto, se termina la jornada laboral a las cuatro, a las cinco de la tarde y se cierra todo.
>
> Entonces [es necesario] reestructurar la economía. Si no pasamos a poner en el centro la sostenibilidad de la vida, vamos a seguir produciendo estas situaciones en que pagamos las mujeres. Entonces, si tú pensaras en serio, en serio poner en el centro la sostenibilidad de la vida, son muchas las áreas en las cuales se producen cambios, áreas productivas, áreas económicas, en las que tendría que irse modificando.

Ante todo lo analizado, es importante considerar lo que la CEPAL advierte con respecto a las medidas que tomen los Estados en relación a la crisis generada por la pandemia:

> Hoy, cuando las economías se ven golpeadas por una crisis de salud sin precedentes, es esencial alertar sobre el hecho de que las medidas económicas y sociales que se consideren para paliar los efectos de esta situación no deben suponer recortes fiscales que afecten los avances hacia la igualdad de género ni deterioren la autonomía de las mujeres. En particular, es importante que el tiempo de las mujeres no se convierta, como ha sucedido a lo largo de la historia, en un factor de ajuste del que los Estados disponen para afrontar la crisis y los nuevos escenarios económicos.
>
> Se tiene que asumir que esa tarea no es de las mujeres ni es exclusiva de las familias, sino que la reproducción social es tarea común de la sociedad (CEPAL, 2020b).

CONSIDERACIONES FINALES



No todas ni todos han vivido por igual esta crisis sanitaria. La pandemia se entrelaza con la desigualdad social y económica, pero también con la estructural inequidad de género. El impacto diferenciado de la crisis sanitaria sobre el empleo femenino, la distribución desigual de las labores del hogar en desmedro de las mujeres, sumada la imposibilidad de contar con redes de apoyo habituales y la violencia de género, son los ejemplos más nítidos de como la pandemia a afectado con mayor profundidad a las mujeres y niñas.

La pandemia hizo reforzó la situación de desigualdad y baja corresponsabilidad masculina que viven las mujeres, enraizada en una cultura patriarcal que, pese a los avances en materia de derechos, todavía persiste. Como ya fue señalado, la crisis sanitaria ha permitido evidenciar la forma compleja, y muchas veces sutil, en que se configura la discriminación en la sociedad, así como se han puesto de relieve algunas fallas en los modelos de desarrollo.

En el contexto de la crisis, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados muestran que constituyen un soporte fundamental para la contención del virus y para el funcionamiento del país. Sin embargo, este trabajo, realizado esencialmente por mujeres, no se registra en las cuentas nacionales, ni en las estadísticas oficiales o políticas públicas, al negarse que esta actividad es un trabajo y, por lo tanto, haciendo invisible la importancia enorme que tiene en la vida cotidiana y en la marcha económica de los países. De igual modo, el rol de la familia y la omisión del Estado en relación a las necesidades que su cuidado conlleva no han sido objeto de un debate público ni político que considere establecer prioridades en la materia.

Desde una perspectiva de la igualdad de oportunidad, la mujer debe tener el derecho de elegir, de forma libre, si su labor se desarrollará en el ámbito privado o público, y no, como apuntamos, estar constreñida por una reducción de opciones producto de una sociedad en que las alternativas han sido estructuradas por los hombres y para los hombres. Para que exista igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las posiciones de poder económico, político, cultural y otros, se debiera, por ejemplo, modificar el equilibrio de recompensas económicas asociadas al cuidado de los niños, niñas y adolescentes y al trabajo fuera del hogar.

Esto no sería suficiente, pero sí un paso en la dirección de la no discriminación, pues aún seguiríamos teniendo el problema promovidos por la misma violencia estructural, que cristaliza los roles de género y cuyas expectativas empujan a los hombres hacia la competencia por empleos mejor remunerados, que exigen largas jornadas de trabajo, siendo más una causal para que el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos, hijas y



familiares quede en manos de una mujer, sea la madre o la "asesora del hogar". Esta es la desigualdad estructural que justamente impide que la libertad de elegir exista.

Una sociedad justa debiera dar todas las opciones posibles para que los hombres y, notablemente, las mujeres, pudieran libremente decidir qué posición de poder quieren ocupar en la sociedad, fundándose, independiente de su género, en las preferencias que las personas –y las comunidades y espacios de los cuales eligieron ser parte– consideran relevantes para ellas.

Como hemos señalado, el Covid-19 ha planteado desafíos a la protección de los derechos humanos. Esta crisis sanitaria, social y económica pone en evidencia la necesidad de que los Estados aumenten sus esfuerzos para impulsar la transformación de las conductas sociales en relación al género, profundamente arraigadas y que han obstaculizado los derechos de las mujeres y la igualdad. Esto supone que el Estado y la sociedad generen las oportunidades para que hombres y mujeres, de acuerdo a sus propias preferencias puedan optar a la posición social que deseen en la forma más amplia posible. Es importante reconocer las lecciones que ha dejado esta crisis y avanzar en la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Por otra parte, como ya lo señalan Carmen Domínguez y Teresa Valdés, ni en Chile ni en el resto del mundo se ha logrado avanzar de manera significativa en la erradicación de la violencia en contra de las mujeres. El altísimo incremento de las llamadas a Carabineros y SernamEG, para denunciar agresiones, especialmente durante las cuarentenas, demuestran que las políticas relativas a la violencia de género no han logrado modificar esta realidad.

Este análisis diagnóstico pone en evidencia la necesidad de realizar acciones positivas para desterrar la discriminación y la violencia que afectan a las mujeres en casi todos los ámbitos de su vida privada y pública. Los principios de igualdad y no discriminación son parte esencial del respeto a los derechos humanos, así como el derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a vivir una vida libre de violencia es un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos. Ambos principios constituyen las bases esenciales de un Estado de derecho.

Es necesario repensar las políticas públicas y hacer un fuerte hincapié en las políticas de prevención de la violencia de género, fundamentalmente a través del diseño de programas de educación formales y no formales, transversales a todo el proceso educativo, que permitan modificar los patrones socioculturales de conductas y los

estereotipos que se encuentran a la base de la violencia. Es decir, relevar el papel de la educación como herramienta de equidad.

Así también, dado que la prevención de la violencia hacia la mujer es una tarea de gran magnitud, de política pública y no solamente de un programa de un ministerio como el de la Mujer y la Equidad de Género que, si bien aparece como el más idóneo para liderarlo, debe ser respaldado por una red de otros ministerios, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Es fundamental que los Estados pongan en el centro de sus estrategias de desarrollo el quiebre de los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza, la desigualdad y la discriminación de género. Urge promover procesos de transformación que garanticen el acceso de las mujeres al trabajo digno, que revierta las barreras socioeconómicas que estas enfrentan, de manera de fortalecer su autonomía económica.

Como ya se indicó, la CEDAW ha señalado que es una obligación de los Estados ocuparse de la discriminación estructural que subyace a las violaciones de los derechos de la mujer. Esto implica un compromiso de todas las instituciones que hacen parte del Estado, de manera de asumir la equidad de género de modo transversal y no solo situarla como responsabilidad del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Para esto es central que el Estado genere políticas públicas integrales e intersectoriales que promuevan la igualdad de género y que eviten la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y la naturalización de la violencia de género.

Por otra parte, es importante que el país cuente con una legislación robusta con relación al tema de la violencia de género. Actualmente, existe un conjunto de proyectos de ley en tramitación en el Congreso Nacional relativos a esta temática.[84] Estos proyectos la abordan desde varios aspectos, sin embargo, la dispersión en variadas iniciativas puede

[84] Entre estos proyectos se encuentran: Proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley 20.066, que sanciona la violencia intrafamiliar (maltrato habitual); Proyecto de ley que "Modifica el Código Penal para agravar la pena aplicable al delito de lesiones, cuando el agresor tenga o haya tenido con la víctima una relación de pareja, de carácter sentimental o sexual, sin convivencia" Boletín 13545-07; Proyecto de ley, que modifica el Código Penal en materia de tipificación del delito de violación y que es conocido también como "Sin consentimiento es violación"; Proyecto de ley que crea el derecho a la protección y reparación integral de familias víctimas de femicidio. Boletín 14013-34; Proyecto de ley que "Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía". Boletín 13520-07; Proyecto de ley que "Incorpora al Código del Trabajo medidas de protección contra la violencia intrafamiliar en los contratos que indica". Boletín 13847-13

generar la duplicidad de medidas y no contribuye a la generación de un marco legislativo robusto y delimitado. En ese sentido, el Estado debe poner la mayor celeridad en la aprobación del proyecto de ley sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín 11077-07), que ingresó al Congreso Nacional el 5 de enero de 2017. Han pasado cuatro años desde su ingreso sin que el Parlamento resuelva la promulgación de esta norma, que resulta central en la lucha contra la violencia de género, entre varias razones, porque constituye un marco general para abordar dicho flagelo en nuestro país.

Finalmente, de lo que se trata es de reconocer que los problemas de la discriminación de género y de la consecuente desigualdad que genera no radican solo en conductas individuales, sino que se encuentra enraizado en todas las estructuras de la sociedad y que, por lo tanto, es tarea de toda la sociedad –pero fundamentalmente de los Estados– generar las acciones que permitan que las mujeres sean ciudadanas titulares de derechos. Esta titularidad otorga poder y capacidades para decidir sobre sus destinos.

La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para avanzar hacia una sociedad sin discriminación, con un desarrollo sostenible y libre de violencia.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los poderes colegisladores tramitar con la mayor prontitud posible el proyecto de ley sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín 11077-07).
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Ministerio de Educación, la ampliación de los programas de prevención de la violencia de género tanto en los establecimientos educacionales, como en otros ámbitos.
3. Se recomienda al Poder Ejecutivo aumentar el presupuesto del Ministerio de la Mujer y la equidad de Género asignado a la prevención de la violencia de género.

4. Se recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género reformular el programa de atención a víctimas de violencia de género, considerando el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe y las determinaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo la perspectiva de las víctimas en la formulación y evaluación de las políticas.

5. Se recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género mantener un trabajo de coordinación permanente con Carabineros de Chile y el Ministerio Público, para abordar materias como la revisión de nudos críticos que enfrentan las mujeres al momento de denunciar y para trabajar en un plan de acción que garantice la protección de las víctimas y el acceso a la justicia.

6. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Economía, Ministerio del Trabajo y Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, generar programas o acciones para fortalecer la inserción laboral de las mujeres en empleos formales.

7. Se recomienda al Poder Ejecutivo promover instancias de trabajo interministeriales, lideradas por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, para asumir las consecuencias de la pandemia, incorporando la perspectiva de género de manera transversal.

8. Se recomienda al Poder Ejecutivo que desarrolle un sistema nacional de cuidados, con atención especializada a niños, niñas y adolescentes y también a personas mayores, con el objetivo de reducir la carga de trabajo doméstico de las mujeres.

9. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, realizar capacitación con perspectiva de género a los funcionarios y las funcionarias encargadas de recibir denuncias de violencia intrafamiliar.

10. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en las políticas públicas direccionadas a las mujeres, la incorporación de metodologías participativas que involucren a mujeres de distintas regiones, nacionalidades, niveles socioeconómicos, edades y niveles educacionales, en la formulación y evaluación de las acciones correspondientes.



11. Se reitera la recomendación realizada por el INDH en 2018, relativa a que todos los organismos estatales responsables de la producción de información estadística sobre violencia contra la mujer, especialmente el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio del Interior y el INE, implementen la desagregación de los datos. Específicamente se solicita su desagregación por pertenencia de la mujer a comunidades indígenas, condición de ruralidad, edad, situación de discapacidad, diversidad sexual y mujeres migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada , I. (2021). Organización social de los cuidados y crisis de la pandemia en Chile. En B. d. Nacional, *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia.* Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Añón, M. (2013). Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja. *Isonomía*, 127-157.

Centro de Estudios Financieros U. de Los Andes. (2020). La brecha de género de la Pandemia. *Tema de Análisis*.

Centro de Políticas Públicas UC. (2020). *Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas.* Santiago: Pontificia Universidad Católica de CHile.

CEPAL. (2020). El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*.

CEPAL. (2020b). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe.* CEPAL.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. (2013). *Trabajo decente e igualdad de Género.* Santiago.

CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género. (2020). *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPILACIÓN DE DATOS.* CEPAL.

CEPAL, OIT. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*.

CIDH. (2019). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. Aprobado por la Comisión Interamericana de



Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIM - OEA. (2020). *COVID - 19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados.* SG/OEA.

Domínguez, C. (2020). La violencia contra las mujeres derivada de la pandemia: Datos y medidas de prevención en América Latina. En C. León, *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la COVID -19* (págs. 175 - 187). Barcelona.

INDH (20180. Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2018. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

INE. (2021). GÉNERO Y EMPLEO: IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA POR COVID-19. *Boletín Estadístico*.

ONU Mujeres . (2019). *Enfoque en la prevención de la violencia.* Obtenido de www.unwomen.org: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention

Palma, I. (2020). *Cuarto Informe de Primeros Resultados: Desestabilización y Reorganización de la vida doméstica durante la crisis del COVID 19 .* Santiago: Universidad de Chle.

Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres. (2021). *Dossier Informativo: 2020-2021, Violencia contr las mujeres en Chile.* Santiago.

Salomé, L. (2017). *El concepto "discriminación estructural" y su incorporación al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Torbisco, N. (2005). La institucionalización de la diferencia: algunas notas sobre desigualdad estructural y democracia. En *Los límites de la democracia* (págs. 35-56). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Valenzuela, M. E., & Wendel, L. (2021). Desigualdades de género en el mercado de trabajo. En B. d. Nacional, *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia* (págs. 67-82). Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Zota - Bernal, C. (2015). Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 67- 85.



Migrantes



La situación de las personas migrantes en chile desde una perspectiva de derechos humanos: flujos migratorios, pandemia y acciones judiciales



LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN CHILE DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: FLUJOS MIGRATORIOS, PANDEMIA Y ACCIONES JUDICIALES

ANTECEDENTES

El presente capítulo se propone analizar la situación de la movilidad migratoria en Chile desde una perspectiva de derechos humanos. Para aquello, el enfoque se orienta a poder a) describir y analizar la situación de la migración actual en nuestro país, considerando los flujos migratorios y las especificidades de las fronteras nacionales; y, atendido el contexto actual, analizar, b) los efectos de la pandemia en la población migrante en el marco de sus derechos humanos, así como, c) los decretos ejecutivos implementados a partir de 2018 con relación a la población migrante y la recién promulgada Ley de Migración y Extranjería.[85]

La migración como fenómeno de carácter social, político, cultural, económico y profundamente humano, con sus diversas aristas y perspectivas, ha sido motivo de preocupación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)[86] desde su instauración

---

[85] Para el desarrollo de este capítulo fueron entrevistadas las siguientes personas: Delfina Lawson, de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Chile; Patricia Muñoz, Defensora de la Niñez de Chile; Carlos Figueroa, jefe de Estudios e Incidencia del Servicio Jesuita de Migrantes; Vanessa González, presidenta y vocera de la Coordinadora de Inmigrantes de Chile; Christian Araujo, persona migrante de nacionalidad venezolana; Eddy Quero, persona refugiada en Chile de nacionalidad venezolana.
Además, para el desarrollo del capítulo fue solicitada entrevista al director del Departamento de Extranjería y Migraciones (MININ), Sr. Álvaro Bellolio, sin obtener respuesta. Posteriormente fue enviado un cuestionario al mismo organismo, también sin respuesta. Se enviaron tres oficios: al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Oficio 636, de 6 de octubre de 2021), uno al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Oficio 638, de 6 de octubre de 2021), y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Oficio 637, de 6 de octubre de 2021), que hasta la fecha de cierre de este capítulo no fueron respondidos.

[86] En los distintos Informes Anuales del INDH se ha trabajado la temática migratoria y de refugio en el país. El IA 2010 dedica un capítulo a la "Población en situación de refugio" en Chile; el IA 2011 en el capítulo sobre Igualdad y no discriminación presenta un apartado sobre los "Derechos de las personas migrantes" y la "Trata de personas"; el IA 2012 aborda un apartado sobre "Derechos de las personas migrantes y víctimas de trata" y el IA 2013 nuevamente incluye un apartado sobre "Derechos de las personas migrantes", ambos años en los capítulos sobre "Ejercicio de derechos sin discriminación"; el IA 2014 indirectamente trata la temática en los apartados sobre Constitución y Derechos Humanos del capítulo "Desafíos para la profundización democrática" y en el capítulo "Derechos económicos, sociales y culturales", en los apartados sobre "Salud y Maternidad"; y "Derecho al Trabajo y Tribunales Laborales"; en el IA 2016 se dedica un apartado a la "Migración y derecho a la nacionalidad" en el capítulo sobre "Igualdad y no discriminación"; en el IA 2017 se presenta un estudio de percepciones titulado "Manifestaciones de discriminación racial en



como institución encargada de velar por la promoción y protección de los derechos humanos (DDHH) en el país.[87] Así, en el *Informe Anual 2011*, el INDH daba cuenta que:

> En la región de las Américas, el análisis del movimiento migratorio muestra tres grandes momentos. El primero, hasta mediados del siglo pasado, se caracterizó por la inmigración de población europea al continente; el segundo, desde los años 60 en adelante, muestra la emigración sostenida de los países de América Latina y el Caribe hacia países desarrollados, principalmente Estados Unidos, Canadá y España; el tercero, en las últimas décadas, muestra la "emigración intrarregional entre países vecinos presente a través del tiempo y de magnitud moderada, pero en progresivo ascenso, donde Argentina, Costa Rica, Venezuela y recientemente Chile han sido los principales receptores de migrantes".[88]

Las razones que han motivado estos movimientos son variadas: la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida para sí y las familias, los conflictos armados y quiebres democráticos, la persecución política y la inseguridad, y las catástrofes naturales, entre otras.[89] La circulación de las personas entre países forma parte de un mundo en proceso de globalización. La movilidad de las personas a través de fronteras internacionales no es un fenómeno reciente, planteando oportunidades y desafíos para los Estados. Si al inicio este fenómeno despertaba el interés en razón de aspectos demográficos y económicos, hoy resulta imperioso atenderlo desde un enfoque de derechos humanos, abordando, entre otros, las obligaciones estatales a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos: la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes; los principios de igualdad y no discriminación que deben aplicarse en el trato a las y los migrantes; el derecho al asilo y al refugio; el

---

Chile; y en el IA 2018 se dedica un capítulo exclusivamente a los "Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria". Todos disponibles en https://bibliotecadigital.indh.cl/

[87] Además, el INDH participa de las mesas público-privadas a nivel nacional y regional que tratan la temática migratoria; presenta acciones judiciales en el ámbito de su competencia en favor de personas migrantes; y las sedes regionales con presencia territorial en las 16 regiones del territorio nacional llevan a cabo diversas gestiones de diversa índole vinculadas a la temática migratoria. Sobre estas actuaciones institucionales se abordará información a lo largo del presente capítulo.

[88] Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Migración Internacional en las América. OCDE, CEPAL y OEA, Washington, 2011.

[89] *Informe Anual 2011 sobre la situación de los DDHH en el país*. p. 201. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/38/informe-anual-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y



debido proceso en procedimientos de la condición jurídica migratoria, y los demás derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales de las personas que migran.

La Asamblea General de Naciones Unidas ha destacado en diversas resoluciones la protección de los migrantes y la obligación de los Estados de proteger sus derechos humanos, a partir de un enfoque integral, por el cual:

> Exhorta a los Estados a que promuevan y protejan de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo internacionales, regionales o bilaterales y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar enfoques que pudieran agravar su vulnerabilidad. [90]

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que:

> […] los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional, incluidos aquellos que migran por razones humanitarias, económicas o medioambientales, los migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, beneficiarios de protección complementaria, víctimas de trata de personas, supervivientes de tortura, niños y adolescentes acompañados o no acompañados o separados de sus familias, mujeres, personas LGTBI, indígenas, retornados y cualquier otra persona que requiera protección internacional.[91]

---

[90] ONU. (2018). Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 72/179. Protección de los migrantes. 29 de enero de 2018. A/RES/72/179. En el mismo sentido: resolución 70/147, de 17 de diciembre de 2015, resolución del Consejo de Derechos Humanos 35/17, de 22 de junio de 2017, y 35/5, de 28 de septiembre de 2017. Resolución 69/167, de 18 de diciembre de 2014, la resolución 29/2 del Consejo de Derechos Humanos, de 2 de julio de 2015

[91] CIDH. (2019). Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.





Además, la CIDH ha reafirmado que el marco jurídico internacional en materia de migración incluye las normas internacionales de derechos humanos, el principio de no devolución del derecho humanitario y del derecho de refugiados.[92]

En la misma línea, el INDH, en el *Informe Anual 2018*, señaló:

> […] la movilidad humana es un fenómeno mundial, que por definición traspasa las fronteras y se ha hecho masivo. En la región se está desarrollando con fuerza una migración tanto intercontinental como al interior del propio continente, producto de las crisis políticas y económicas que registran varios países, y que por la volatilidad de la situación mundial pueden afectar a otros países más. Un aspecto relevante es conceptualizar la movilidad humana, concepto que en la actualidad pareciera más adecuado para referirse a la migración. Su importancia radica en que, a la base, posee un sentido que no es unidireccional y permite una comprensión multidimensional del desplazamiento.[93]

Así, entendemos que la movilidad humana, genéricamente es más amplia, tal como lo sostuvo el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, Felipe González:

> La expresión movilidad humana posee un alcance más genérico, al incluir la migración, el asilo o refugio, el desplazamiento forzoso, el tráfico de personas, la trata y otras formas de movilidad. El problema conceptual se presenta cuando se caracteriza como migrantes a personas en situación de movilidad que, en rigor, debieran hallarse en otra categoría, en especial la de refugiado. Ocurre a menudo, en muchos países, que –a propósito de fallas en el debido proceso o a criterios restrictivos en materia de otorgamiento del asilo o refugio– personas cuyo estatus debiera ser de asilado(a) o refugiado(a) conforme al derecho internacional, permanecen como "migrantes" y, con frecuencia, como migrantes indocumentados, lo que en la práctica suele traer aparejadas restricciones severas a sus derechos humanos.[94]

---

[92] Ibíd.
[93] INDH. (2018). *Informe Anual sobre la situación de los DDHH en Chile*, p. 59.
[94] En consulta realizada vía correo electrónico, luego de acceder a colaborar con el capítulo *del Informe Anual 2018* del INDH ya citado.





Para la presidenta de la Coordinadora de Inmigrantes de Chile, Vanessa González: “América Latina y El Caribe se encuentran atravesando por numerosas olas migratorias que portan distintas características y que hoy definen un panorama regional complejo, que acentúa cada vez más la necesidad de adoptar enfoques con respecto a la movilidad humana, que para nuestras organizaciones significa referirnos a ella en clave de derechos humanos”.[95]

Y sobre la integración en las sociedades de destino, el INDH, en el *Informe Anual 2012*, advertía que, si bien:

> […] los países en general declaran la necesidad de respetar los derechos humanos de la población migrante, la realidad muestra que su respeto y efectivo goce se mantiene como un desafío particularmente para aquellas personas indocumentadas, las mujeres y los niños y niñas. [Y que ante] la ausencia de legislaciones adecuadas se suman prácticas institucionales y conductas discriminatorias, xenófobas y excluyentes en las sociedades de destino.[96]

En un estudio realizado por la Coordinadora de Inmigrantes de Chile en conjunto con el Colectivo sin Fronteras,[97] a través de la Campaña por una niñez con derechos sin fronteras, exploró las motivaciones que impulsaron a las personas a migrar. Llas personas encuestadas indicaron: 1) la situación económica y social en sus países de origen con crisis multidimensionales; 2) la situación en salud, educación y seguridad ciudadana; 3) la necesidad de reunificación o reagrupación familiar. A su vez, también se presentan aspectos tales como: la situación política a nivel nacional en el país de origen, persecución política, persecución religiosa, por violencia de género y violencia hacia las diversidades sexuales. Esto deja en evidencia aún más el carácter involuntario de la mayoría de estas migraciones, la necesidad de protección internacional para alguna parte de ella; y la urgencia del resguardo en derechos para los grupos más vulnerables como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, adultos mayores y las personas con discapacidad o alguna condición urgente de salud.

[95] Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2021

[96] INDH. (2012). *Informe Anual, sobre la situación de los DDHH en el país*, p. 167.

[97] Coordinadora de Inmigrantes de Chile en conjunto con el Colectivo Sin Frontera. Informe sobre la realidad de la niñez migrante en Chile; “Campaña por una niñez con Derechos Sin frontera”. Estudio con una muestra de 462 representantes de familias (aprox. 1400 personas), donde un 78,8% fueron de nacionalidad venezolana. Disponible en: https://es.scribd.com/document/521872114/INFORME





Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2010 se estimó en 214 millones el número de migrantes internacionales y la proyección era que esta población continuaría aumentando.[98] Para el año 2019, la estimación mundial del mismo organismo internacional fue de 272 millones de migrantes internacionales, de los cuales 169 millones correspondían a la categoría de trabajadores migrantes.[99]

En Chile, para el año 1982, se estimaban cerca de 85.000 las personas extranjeras; en 1992, aumentó a 105.000 y en el 2002 ascendió a 185.000 personas.[100] Para el año 2009, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública calculaba que la población migrante en el país era de 352.000 personas, provenientes principalmente de los países vecinos: Perú (37,1%), Argentina (17,2%) y Bolivia (6,8%).[101]

En el año 2019, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el DEM, en colaboración con la Policía de Investigaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio de Registro Civil, informaban que en Chile existían 1.492.522 personas extranjeras residentes habituales, lo que implicaba para la fecha, un aumento absoluto de 242.157 personas y un aumento relativo de 19,4% respecto del año 2018, año en que la cifra estimada se situó en 1.250.365 personas, siendo los principales colectivos de las personas extranjeras residentes provenientes de Venezuela (30,5%), Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%) y Bolivia (8,0%).[102]

---

[98] OIT. (2010*). International labour migration: A rights based approach*. Resumen Ejecutivo. Ginebra, 2010.

[99] SERVICIO DE MIGRACIONES LABORALES – DEPARTAMENTO DE CONDICIONES DE TRABAJO E IGUALDAD Y EL DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA. (2021, junio 30). Resumen Ejecutivo. Informe sobre Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes. Resultados y metodologías. Tercera Edición. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_808941.pdf

[100] Martínez, Jorge. (2003). *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002.* CEPAL - SERIE Población y desarrollo N° 49, 2003, Santiago.

[101] *Informe Anual sobre la situación de los DDHH en el país*, 2011, p. 203, cuya fuente fue para dicha ocasión lo reportado por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Disponible en: http://www.participemos.gob.cl.

[102] INE. (2019, diciembre 31). Información disponible en la página web oficial del INE. Disponible en: https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019#:~:text=las%20Conferencias%20Ciudadanas!-,Seg%C3%BAn%20estimaciones%2C%20la%20cantidad%20de%20personas%20extranjeras%20residentes%20habituales%20en,31%20de%20diciembre%20de%202019



Figura 1. Población extranjera residente en Chile 2018-2019-2020.

Instituto Nacional de Estadísticas - Chile

Población extranjera residente en Chile, 2018-2019-2020

Año	Población
2018	1.301.281
2019	1.450.333
2020	1.462.103

La población extranjera residente en Chile al 31 de diciembre de 2020 era de 1.462.103 personas, lo que representa un aumento absoluto de 11.770 personas y un aumento relativo de 0,8% respecto del año 2019, con una estimación actualizada de 1.450.333 personas extranjeras.

Respecto a la estimación actualizada para 2018, que alcanza un total de 1.301.381 personas, se observa un aumento absoluto de 160.722 personas, equivalente a un crecimiento acumulado de 12,4% de personas extranjeras residiendo en Chile.

Fuente: INE-DEM

Ine.gob.cl - extranjeria.gob.cl

Fuente: INE-DEM, 2021.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

El respeto, la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes es una obligación para los Estados. Es así como un amplio rango de instrumentos internacionales de derechos humanos los promueve, incluidos instrumentos específicos destinados a grupos de especial protección. En el caso de Chile, los tratados internacionales ratificados por el país y vinculantes tienen un componente común: El Estado debe respetar y asegurar los derechos humanos de todos las y los individuos en su territorio, sin que sea determinante para ello su origen nacional, su estatus migratorio y sin distinción de ningún tipo, ya sea raza, color, sexo, idioma, opinión política, género, edad u otra condición.

En otras palabras, la condición jurídica de la persona migrante en el territorio nacional no puede operar como justificativo para vulnerar sus derechos, toda vez que al centro de los tratados internacionales de derechos humanos se encuentra la prohibición de

discriminación, que establece, entre otros, la igual protección de todas las personas, con independencia de su origen nacional. Este derecho se encuentra consagrado en diversos tratados, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 2.1,[103] respecto al cual el Comité de Derechos Humanos indicó en su Observación General (OG) N° 15 que dicho artículo aborda lo siguiente:

> En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas. Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2° del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales […].[104]

Por su parte, el artículo 2.2[105] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también establece la disposición de no discriminación y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha indicado en su OG N° 20 la prohibición de distinciones injustificadas por motivos de nacionalidad o estatus migratorio:

> No se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la

---

[103] El artículo 2° del PIDCP en su primer párrafo indica lo siguiente: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

[104] ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. HRI/GEN/1/Rev.7 at 159 (1986), párrs. 1 y 2.

[105] El artículo 2.2 del PIDESC establece lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".





trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean.[106]

En tanto, en su OG N° 26 sobre las trabajadoras migratorias,[107] el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) afirmó que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se aplica a todas las mujeres, incluidas las migrantes, y que estas últimas no deberían ser discriminadas en ningún ámbito de sus vidas. A su vez, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) aclara en su OG N° 30 a los Estados Parte:

> […]que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos.[108]

Así también la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares establece en sus artículos 1° y 7° el principio de no discriminación, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño hace lo mismo en su artículo 2°, agregando elComité sobre los Derechos del Niño, en su OG N° 22, que:

> El principio de no discriminación será el centro de todas las políticas y procedimientos de migración, incluidas las medidas de control de fronteras, e independientemente de la situación de residencia de los niños o de sus padres. Toda diferencia de trato que se aplique a los migrantes será conforme a derecho y proporcionada, en busca de un fin legítimo y ajustada al interés superior del niño y las normas y estándares internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, los Estados Parte deben velar por que los niños migrantes y sus familias se integren

[106] ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2°, párr. 2 del Pacto Internacional de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 30.

[107] ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer. Recomendación General N° 26 sobre las trabajadoras migratorias, párr. 1.

[108] ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° 30. Discriminación contra los no ciudadanos, párr. 7.





en las sociedades de acogida mediante la observancia efectiva de sus derechos humanos y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones con los nacionales.

Con fecha 11 de mayo de 2021, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares emitió las observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile,[109] manifestando su preocupación respecto de la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares en el país, instando, entre otros, a que en materia de legislación se publicase la Ley de Migraciones y Extranjería rápidamente, así como su reglamento, y que ambos estuvieran conformes con las disposiciones de la Convención -en particular mediante la creación de mecanismos de regularización de acuerdo con la misma Convención (párr. 11ª).

El Comité también instó a la utilización de medidas alternativas a la privación de libertad como respuesta a la migración irregular (párr. 11b); la utilización de la detención administrativa por razones migratorias como último recurso (párr. 11d); la prohibición total de la detención de niñas, niños y adolescentes migrantes (párr. 11e); la garantía de debido proceso en los procedimientos de expulsión y la prohibición de expulsión colectiva (párr. 11f); la protección de personas refugiadas (párr. 11h) y el acceso a beneficios y prestaciones de seguridad social en igualdad de condiciones con los nacionales (párr. 11i).

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece de conformidad con sus artículos 1°[110] y 2°[111] el derecho a la igualdad y no discriminación; en ese sentido enfatiza la necesidad de garantizar a todas las personas, independiente de su situación migratoria, el pleno respeto de sus derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha destacado la condición de vulnerabilidad en que

---

[109] ONU. Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares. Observaciones Finales sobre el segundo informe periódico de Chile. 11 de mayo de 2021. CMW/C/CHL/CO/2

[110] La CADH, en su artículo 1° establece lo siguiente "Obligación de Respetar los Derechos (1) Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (2) Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano".

[111] La CADH, en su artículo 2° establece lo siguiente "Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1° no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".



ejercen sus derechos las personas migrantes y la necesidad que el Estado adopte medidas especiales para garantizarlos.[112]

En particular, con fecha 17 de septiembre de 2003, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva respecto de la Condición Jurídica de los Migrantes Indocumentados. En ella y en materia de política migratoria se posicionó en el siguiente sentido:

> Los objetivos de las políticas migratorias deben tener presente el respeto por los derechos humanos. Además, dichas políticas migratorias deben ejecutarse con el respeto y la garantía de los derechos humanos. Como ya se señaló […] las distinciones que los Estados establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables.[113]

A mayor profundidad, la Corte IDH ha indicado que:

> […] si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes.[114]

En esta misma línea, y en concordancia con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y, por tanto, vinculantes, el INDH, en su *Informe Anual 2018,* señaló que:

> Por varias décadas, distintos sectores de la sociedad han manifestado la necesidad de contar con un marco normativo actualizado y el desarrollo de políticas públicas acordes a los desafíos que la movilidad humana impone, sobre todo en virtud del incremento del flujo migratorio que el país ha experimentado en los últimos años.[115]

---

[112] Corte IDH. Cuadernillo N° 2 Personas situación de migración o refugio. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf

[113] Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.

[114] Corte IDH. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C N° 218. En el mismo sentido: Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 350.

[115] *Informe Anual sobre la situación de los DDHH en el país*, 2018, p. 57.

En el *Informe Anual 2017* el INDH reiteró a los poderes colegisladores la recomendación de:

> Implementar medidas que contribuyan a la igualdad de derechos y no discriminación, dar cabal cumplimiento a lo prescrito en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y a la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.[116]

MIGRACIÓN Y REFUGIO EN CHILE

De acuerdo con información oficial del Departamento de Extranjería y Migración y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE),[117] la población extranjera residente[118] en Chile al 31 de diciembre de 2020 correspondía a 1.462.103 personas, el 50,9% hombres y el 49,1% mujeres. De ese total, los cinco colectivos principales de población extranjera residente en Chile son de Venezuela (30,7%), Perú (16,3%), Haití (12,5%), Colombia (11,4%) y Bolivia (8,5%). Respecto al sexo de la población extranjera, la proporción de hombres era mayor, y se observaba un leve aumento de la presencia de mujeres, que pasó de 48,4% en 2018 a 48,8% en 2019. En relación con los grupos de edad, se observó una estructura etaria de un 58,9% de la población entre 20 y 39 años.

[116] *Informe Anual sobre la situación de los DDHH en el país*, *2017*, p. 217. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf

[117] DEM. (2021). Estimación población extranjera en Chile 2020. Disponible en: https://www.extranjeria.gob.cl/media/2021/07/Estimacio%CC%81n-poblacio%CC%81n-extranjera-en-Chile-2020.pdf

[118] Para la estimación, el INE en conjunto con DEM definen por persona extranjera residente a aquellas nacidas en el extranjero o de nacionalidad extranjera, residentes habituales en Chile o que han solicitado un permiso de residencia en el país.

Figura 2. Población extranjera residente en Chile al 31 de diciembre de 2020, según país.

RESULTADOS GENERALES

Población extranjera residente en Chile al 31 de diciembre de 2020, según país

Estados Unidos 1,0%
México 0,5%
Venezuela 30,7%
Colombia 11,4%
Ecuador 2,7%
Perú 16,3%
Bolivia 8,5%
Francia 0,5%
España 1,3%
1,2% Cuba
12,5% Haití
1,4% Rep. Dominicana
1,3% Brasil
0,4% Paraguay
0,4% Uruguay
5,2% Argentina
0,4% Alemania
0,3% Italia
1,0% China
Otro país 2,9%
País no declarado 0,2%

Fuente: INE-DEM

Ine.gob.cl - extranjeria.gob.cl

Fuente: INE-DEM, 2021.

Figura 3. Gráfico de población extranjera residente en Chile según sexo 2018-2020.



Fuente: INE-DEM, 2021.

Como se observa, en el marco de la crisis humanitaria en Venezuela, aumenta exponencialmente el ingreso de personas de dicha nacionalidad al país desde el año 2018. Es durante ese mismo año que el Gobierno de Chile crea el programa de "Visa de Responsabilidad Democrática",[119] para personas de nacionalidad venezolana, que tenía como fin invitar a esas personas y realizar la apertura de Chile para que fueran recibidas en el país. Pero, en sentido contrario a lo anunciado, desde junio de 2019 se impusieron restricciones al ingreso de personas de nacionalidad venezolana, admitiéndose solamente en el territorio a aquellas personas que contaran con una Visa de Responsabilidad Democrática (VRD) o con Visto Consular de Turismo (VCT).[120]

Sumado a lo anterior, aa falta de emisión de documentos oficiales en Venezuela, como la tramitación de pasaportes, resultó en un impedimento administrativo para acceder a la VRD o al VCT y de esa forma poder ingresar legalmente a territorio chileno.

Cuando en junio de 2019 ocurrió una fuerte crisis migratoria en Chacalluta porque el Gobierno decidió comenzar a solicitar el Visto Consular de Turismo a las personas de nacionalidad venezolana, estas situaciones fueron objeto de análisis por el INDH.[121] A raíz de esto, el Instituto realizó una visita a dicho paso fronterizo,[122] dando cuenta de:

> […] la vulneración de los derechos a la alimentación, a la salud, al acceso al agua y condiciones de vida digna (abrigo y alojamiento) de las personas que se encontraban en situación de calle a la espera de ingresar al país, así como los riesgos que enfrentaban de ser víctimas de redes de tráfico o trata de personas, pues una proporción significativa no portaba la documentación requerida para el visado, ya sea pasaporte vigente o certificado de antecedentes penales.[123]

---

[119] Oficio Circular 96, de fecha 9 de abril del 2018 del Subsecretario de Relaciones Exteriores que instruye el otorgamiento a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela de un Visado de Responsabilidad Democrática.

[120] Decreto 237, de fecha 20 de junio de 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Establece Visto Consular de Turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela.

[121] EL MOSTRADOR. (2019, junio 30). *"Queremos refugio": Venezolanos protestan en frontera Chile-Perú por nueva visa consular.* Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/06/23/queremos-refugio-venezolanos-protestan-en-frontera-chile-peru-por-nueva-visa-consular/

[122] El asunto fue tratado por el Consejo del INDH en la sesión ordinaria N° 491, de fecha 8 de julio de 2019, disponible en: https://bit.ly/2q2kM93.

[123] INDH, "Declaración Consejo ante Situación de Venezolanos/as en las Fronteras", 1 de julio de 2019. Disponible en: https://www.indh.cl/declaracion-consejo-indh/

Asimismo, se hizo evidente que el nuevo visado podría obstaculizar la reunificación familiar y el ingreso de niños, niñas y adolescentes que llegaban a encontrarse con sus madres o padres residentes en el país.[124] De esta forma, el INDH pudo constatar, a partir del trabajo realizado en terreno por sus sedes regionales, que la exigencia de esta nueva documentación no fue realizada con la anticipación necesaria y que personas de nacionalidad venezolana quedaron en la frontera con Bolivia sin poder ingresar a Chile.

Para Christian Araujo,[125] persona migrante de nacionalidad venezolana de 24 años, quien reside actualmente en Arica,[126] las dificultades para contar con los documentos necesarios para su ingreso legal a Chile, principalmente por las dificultades de obtención del pasaporte en su país de origen, han tenido como consecuencia la imposibilidad de obtención de las visas o de otros documentos oficiales para su ingreso:

> La movilidad es un fenómeno que ha ocurrido a lo largo de la historia y va a seguir ocurriendo, lo particular y el punto complejo de mi movilidad es que no es de un migrante que entra a Chile legalmente, sino que yo me veo impedido de entrar legalmente por el tema del pasaporte. En mi país hay un número grande de millones de personas a las que no les permiten el acceso a un pasaporte y por eso no cuento con este recurso que es básico.

Estas situaciones, sumado al agravamiento de la situación política en el país de origen, podrían explicar que, de acuerdo con información consolidada por el INDH,[127] desde el segundo semestre de 2019 se haya registrado un aumento de ingresos en forma irregular y la separación de familias en los casos en los que no todos los integrantes contaban con la visa requerida para ingresar.

---

[124] INDH, "Gestiones del INDH logran rencuentro entre niños venezolanos y su madre", 11 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.indh.cl/gestiones-del-indh-logran-rencuentro-entre-ninos-venezolanos-y-su-madre/

[125] Entrevista realizada el 21 de octubre de 2021, con apoyo de la Sede Regional de Arica y Parinacota del INDH.

[126] Christian Araujo, de 24 años y nacionalidad venezolana. Empresario en Educación en Venezuela, en el área de la capacitación profesional, y que la crisis económica y social, sumada a la situación de discapacidad que tiene actualmente su madre, a consecuencia de un accidente cerebro vascular, le obligó a salir de su país para obtener dinero suficiente para financiar el tratamiento anticonvulsivo que ella debe recibir. Se autodenunció voluntariamente y asistió a firmar regularmente. El día viernes 23 de abril de 2021, al acudir en la tarde al cuartel Angamos de la PDI para cumplir con la firma quincenal de control, fue retenido sin previo aviso; le comunicaron que estaba detenido y fue despojado de sus pertenencias, sin posibilidades de comunicarse con su pareja.

[127] Información contenida en el Acuerdo de cooperación INDH-ACNUR.



En tanto, un fenómeno distinto en el flujo migratorio durante el año 2020-2021 se dio en la población de nacionalidad haitiana, que tuvo un saldo migratorio negativo, es decir, salieron más personas de las que entraron. De acuerdo con una investigación de la BBC,[128] esa cifra incluso podría estar subvalorada pues no se tienen en cuenta a quienes salen por pasos irregulares, algo que debido al cierre de fronteras ha aumentado considerablemente.

Figura 4. Saldos migratorios (entradas menos salidas regulares*) entre 2020 y 2021, de personas extranjeras de las cinco nacionalidades más presentes en Chile.

	2020			2021 (enero - abril)		
	Entradas	Salidas	Saldos migratorios	Entradas	Salidas	Saldos migratorios
BOLIVIA	296.711	244.163	52.548	46.259	39.975	6.284
COLOMBIA	66.495	70.233	-3.738	32.786	20.181	12.605
HAITÍ	2.814	3.652	-838	1.998	2.864	-866
PERÚ	473.361	460.002	13.359	42.650	32.265	10.385
VENEZUELA	30.870	35.070	-4.200	10.999	13.574	-2.575
	2020			2021 (enero - abril)		
TOTAL EXTRANJEROS	2.100.193	1.969.449	130.744	316.804	283.646	33.158

Fuente: Elaboración de SJM a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a PDI.
*Nota: Regulares significa que han sido por pasos fronterizos, puertos o aeropuertos habilitados para el ingreso. **E: Entradas; S: Salidas; SM: Saldos migratorios (entradas menos salidas). SE NOTIFICAN INGRESOS Y EGRESOS, NO PERSONAS INDIVIDUALIZADAS QUE INGRESAN Y EGRESAN.

Para Wilmer Petit, expresidente de la organización sociocultural de los haitianos en Chile, uno de los problemas que hizo con que las personas haitianas se fueran del país fue el retraso en la obtención de documentos y de sus visas definitivas.[129] Para Carlos Figueroa, jefe de Estudios e Incidencia del SJM:

[128] BBC News Mundo. Fernanda Paúl (2021, septiembre 24). ¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile? Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943
[129] La Tercera. (2021, septiembre 3). Éxodo de haitianos aumenta 81% en el último año. Disponible en: https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/exodo-de-haitianos-aumenta-81-en-el-ultimo-ano/YKTMTEID5VDLLG2YYEFCH2QNKU/





> La comunidad haitiana ha tenido mayores dificultades de inclusión que personas que provienen de otros países, esto principalmente por el racismo en Chile. La discriminación en el área laboral lleva a situaciones contractuales y laborales bastante peores. Esto, sumado al proceso de inclusión cultural.[130]

Una de las posibles explicaciones de esta salida se da producto de la nueva Ley de Migraciones que establece la posibilidad de acogerse a una regularización contando con los documentos específicos,[131] como es el certificado de antecedentes penales, que para el caso de las personas de nacionalidad haitiana constituye un problema de accesibilidad pues en Haití este documento se obtiene mediante un proceso judicial que tarda mucho tiempo e implica dificultades para acceder a una visa o a un permiso que les permita desenvolverse en el país.

Es así que al no poder ser parte de procesos de regularización, surgen temores de expulsión, sumado a un aspecto sociocultural en que la barrera idiomática y cultural ha provocado graves problemas para su inclusión en el país.[132] Así también lo señala Carlos Figueroa:

> […] la comunidad haitiana tiene específicamente problemas referidos: uno, a la regularización: dos, a la inclusión sociocultural en el país, es decir, problemas de discriminación, de malos tratos, de abuso; muy arraigado en la discriminación o en el prejuicio del chileno respecto al color de piel, específicamente.
>
> […]
>
> Entonces ahí hay un problema muy grande que las comunidades haitianas lo han dicho una y otra vez, que es un problema fundamental que ellos están viviendo para poder acceder a un contrato o a un arriendo que sea digno o a alguna situación que no sea irregular. Pero fundamentalmente en vivienda y en trabajo, son los dos problemas más grandes y de inclusión en general respecto a la dignidad sin discriminación, digámoslo así.

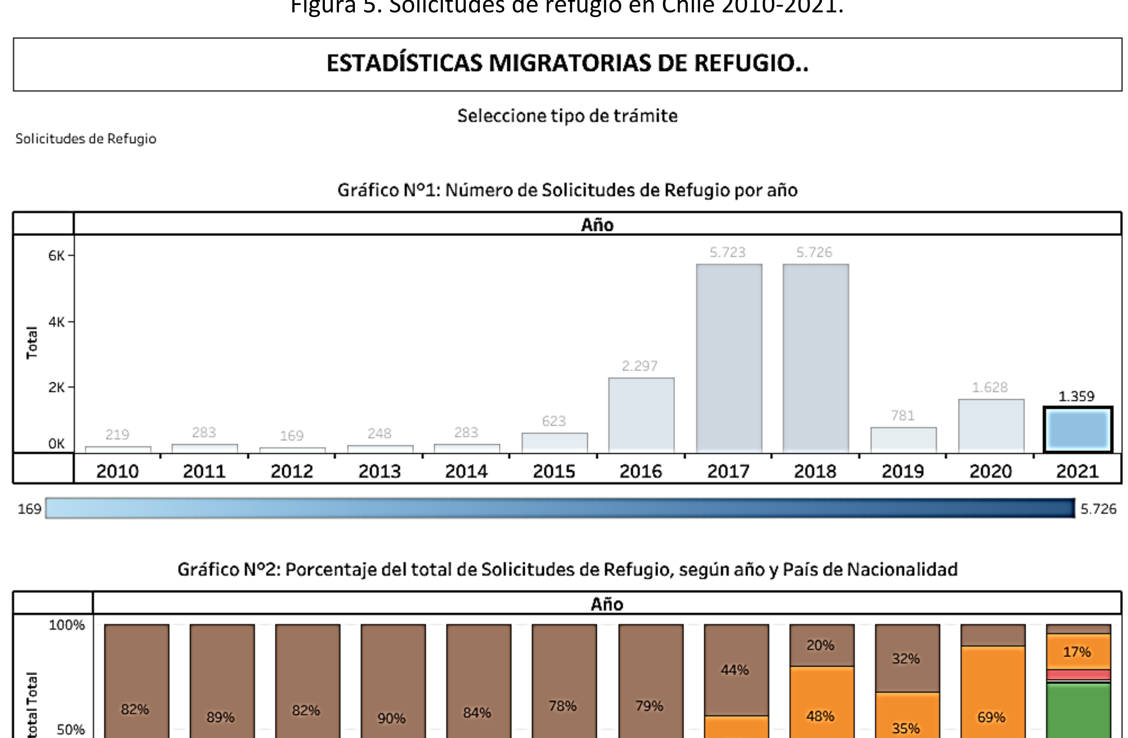
---

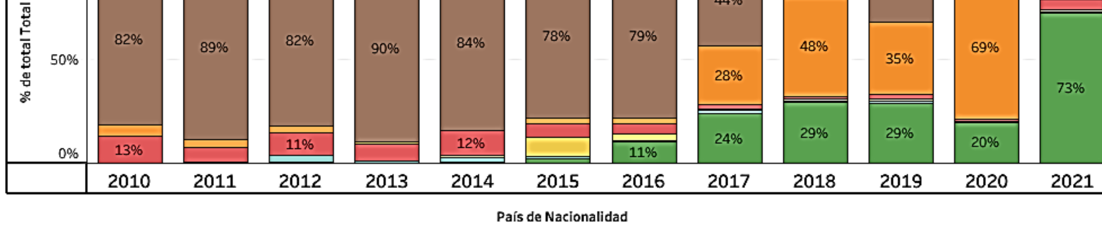
[130] Ibíd.
[131] Sobre este nudo crítico se abordará en el apartado sobre la nueva Ley de Migraciones.
[132] BBC News Mundo. Fernanda Paúl (2021, septiembre 24). *¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile?* Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943



En materia de refugio, las estadísticas migratorias oficiales del Departamento de Extranjería dan cuenta que durante el año 2021 se realizaron 1.359 nuevas solicitudes, correspondiendo un 73% de ellas a solicitudes efectuadas por personas de nacionalidad venezolana y en segundo lugar, con un 17%, a personas de nacionalidad cubana, tal como lo muestra el gráfico a continuación:

Figura 5. Solicitudes de refugio en Chile 2010-2021.





Fuente: INE-DEM, 2021.

Ahora bien, durante el año 2021 tan solo siete solicitudes que se encontraban en tramitación en el Departamento de Extranjería fueron reconocidas y 2.773 solicitudes fueron rechazadas, correspondiendo 41% de ellas a solicitudes de personas de nacionalidad colombiana y 39% a solicitudes rechazadas de personas de nacionalidad venezolana. Las causas o motivos del alto número de rechazo, que incluye tramitaciones



realizadas con anterioridad al año 2021 y que han sido denegadas, no se informa oficialmente.[133]

Para Delfina Lawson, de ACNUR, la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado en Chile es muy baja:

> […] entonces uno dice, cómo puede ser que en Chile, con la posición que tiene respecto a la situación en Venezuela, que es clara y consistente respecto al país y las violaciones en temas de derechos humanos, que al 31 de diciembre de 2020 se hubieran reconocido a siete personas como refugiadas.

Agrega, además, que en el caso de España, a la misma fecha, fueron reconocidas 75.600 personas venezolanas como refugiadas, en Brasil 46.000 personas, en Estados Unidos 18.000 personas; incluso Paraguay tiene 1.300 personas de nacionalidad venezolana reconocidas. En Chile, entre 2020 y 2021 la cifra es de 14 personas.

[133] Para este capítulo, el INDH solicitó entrevista al director del Departamento de Extranjería y Migraciones que no tuvo respuesta. Luego, fue enviado un cuestionario solicitando informaciones sobre los motivos de rechazo al mismo DEM y un oficio al Ministerio del Interior y Seguridad Pública del que depende el Departamento de Extranjería y Migraciones, ambos también sin respuesta.

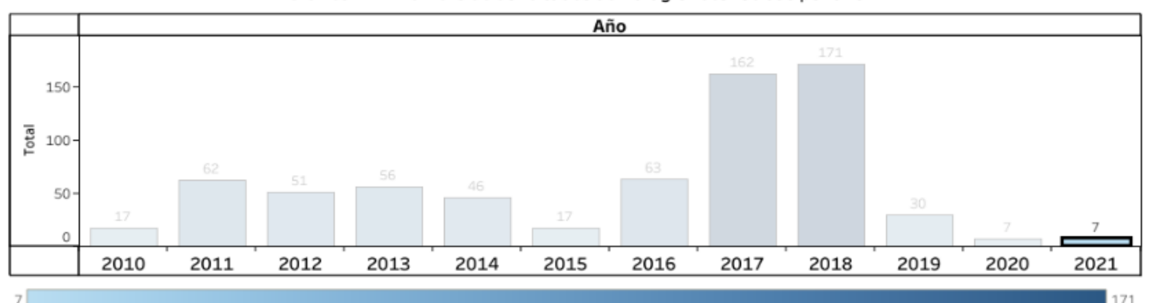


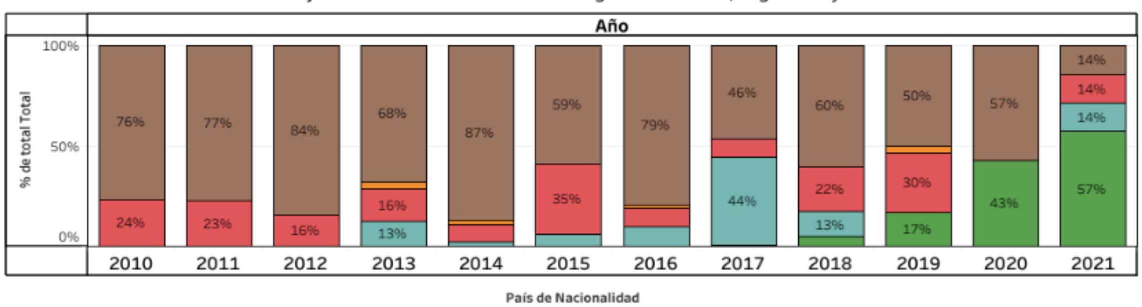
Figura 6. Solicitudes de refugio reconocidas en Chile 2010-2021.

ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS DE REFUGIO..

Seleccione tipo de trámite

Solicitudes de Refugio reconocidas





Fuente: INE-DEM, 2021.



Figura 7. Solicitudes de refugio rechazadas 2021-2021.

ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS DE REFUGIO..

Seleccione tipo de trámite

Solicitudes de Refugio rechazadas

Gráfico N°1: Número de **Solicitudes de Refugio rechazadas** por año

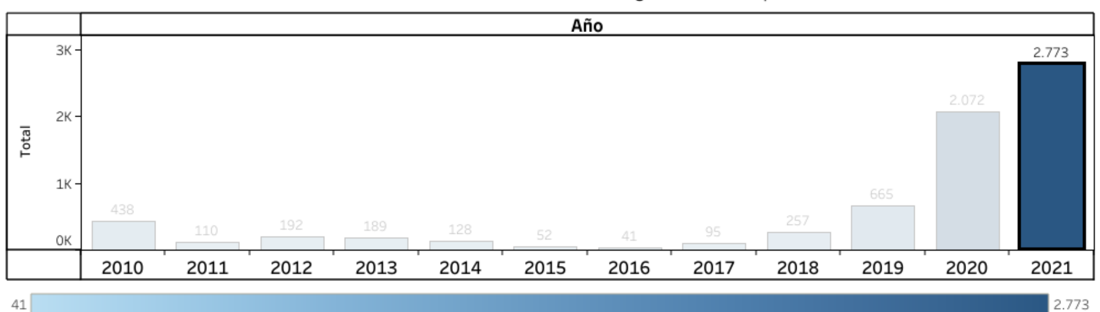
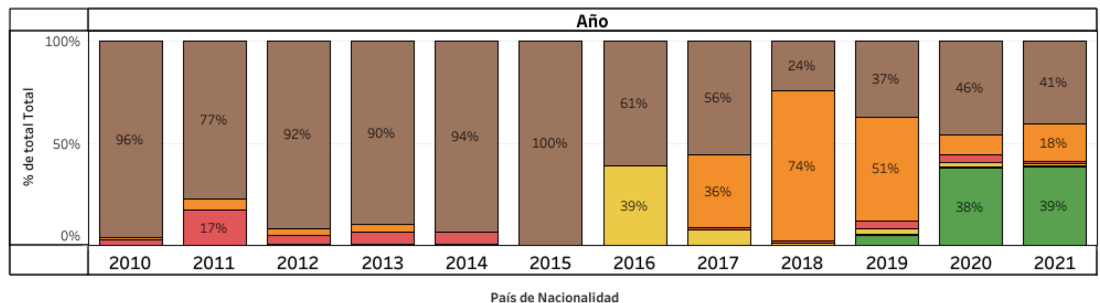


Gráfico N°2: Porcentaje del total de Solicitudes de Refugio rechazadas, según año y País de Nacionalidad



Colombia
Cuba
Otros países
República Domi..
Siria
Venezuela

Fuente: INE-DEM, 2021

ACNUR, de acuerdo con lo señalado por Delfina Lawson, estaría trabajando:

> […]principalmente en la situación de las personas venezolanas, que han ingresado, durante los dos últimos años, en un número muy importante, y que no todas ellas, si uno lo ve estrictamente desde un punto de vista jurídico, o legal, solicitan el reconocimiento como refugiadas. A veces optan por un estatuto migratorio. Sin embargo, para el ACNUR, la mayoría de las personas venezolanas, hoy en día, cumple con los requisitos de la definición, que está incluida en la Ley 20.430, sobre protección de personas refugiadas, que es lo que se conoce como la Declaración de Cartagena o la definición ampliada del concepto de refugiado.



Un ejemplo de esta dificultad para ceñirse a la Ley 20.430 por parte de las autoridades públicas en materia de refugio, fue vivenciada por Eddy Quero,[134] persona de nacionalidad venezolana que fue en tres oportunidades a solicitar el formulario de refugio al DEM. Se le realizaron exámenes de preadmisibilidad, negándosele la posibilidad de entrevista con personal de ese Servicio:[135]

> […] llego a la puerta y me dicen que a qué motivo voy, le indico que vengo a pedir refugio, que yo no quiero estar así, sin documentos, me dice que, si es por falta de documentos, entonces no califico para refugio, que para refugio es por otro motivo.

Ante esta situación, Eddy se dirigió al INDH para solicitar atención y orientación, el que presentó un recurso de protección a su favor por el examen de preadmisibilidad efectuado. En fallo favorable de la Primera Sala de la Corte de Apelaciones se determinó ilegal y arbitraria la demora, dilación e incluso la negativa en formalizar la solicitud de reconocimiento de su calidad de refugiada. En el fallo, a su favor, la Corte de Apelaciones determinó:

> […] una solicitud de refugio como la pretendida por quienes recurren debe recibir un tratamiento especial –"el trato más favorable posible"– y, en particular, que su tramitación debe sujetarse a un régimen de prontitud, inmediatez y oportunidad.[136]

Sumado al considerando anterior, la Corte de Apelaciones enfatizó la relevancia de los principios de "no devolución"; "no discriminación"; y del "trato más favorable posible" que informan las disposiciones de la Ley 20.430 y que deben ser atendidos en todo procedimiento de la condición de refugiado.[137].

---

[134] Entrevista realizada en 10 de noviembre de 2021.
[135] Eddy Quero ingresó a Chile el 2 de agosto de 2021, concurrió presencialmente a la Sección de Refugio y Asentamiento del DEM para formalizar su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiadas, para lo cual hicieron entrega de unas cartas. Pese a ello, no se les hizo entrega del formulario de solicitud de refugio, ya que los funcionarios rechazaron sus solicitudes de manera verbal, sin dejar ninguna clase de constancia ni de la manifestación de su intención de formalizar dicha solicitud.
[136] Corte de Apelaciones de Santiago. Primera Sala. Sentencia 16 de septiembre de 2021. Considerando quinto.
[137] Ibíd.



FLUJO MIGRATORIO Y CIERRE DE FRONTERAS DURANTE LA PANDEMIA

Con fecha 17 de marzo de 2020 fue publicado en el *Diario Oficial* el Decreto Supremo (DS) 102, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que dispuso el cierre temporal de lugares habilitados para el ingreso y egreso de extranjeros, por emergencia de salud pública de importancia internacional causada por el brote de coronavirus.[138] Dicho decreto fue prorrogado sucesivamente, siendo que el ultimo -hasta el cierre de este capítulo- , publicado el 1 de septiembre de 2021 en el Diario Oficial (DS 221), extendió su vigencia hasta el 30 de septiembre del presente año.[139]

El aumento de ingresos por pasos no habilitados durante la pandemia

La decisión del Ejecutivo de cerradas las fronteras y, por tanto, los pasos habilitados para ingresar al país, produjo repercusiones exponencialmente graves en el flujo de la migración. Se provocó un aumento en los ingresos irregulares por pasos no habilitados de personas en condición migratoria o de solicitantes de refugio y asilo en el país. Si en el año 2017 se registraron 2.905 casos, para el año 2018 la cifra duplicó y alcanzó los 6.310 casos, ocurriendo nuevamente un alza significativa en año 2019, llegando a los 8.048 casos.[140] Para el año 2020 y 2021, atendida la pandemia y el cierre de fronteras, el aumento fue sustancialmente mayor, alcanzando 16.848 y 20.876 casos, respectivamente.

Figura 8. Ingresos por pasos no habilitados* entre 2020 y 2021, según año y nacionalidad.

PAÍS	2020	2021(a junio)
BOLIVIA	844	2679
COLOMBIA	742	803
CUBA	449	143
HAITÍ	1.089	737
PERÚ	332	320
REP. DOMINICANA	286	186
VENEZUELA	12.935	15.851
OTROS	171	157
TOTAL	**16.848**	**20.876**

[138] Decreto Supremo 102 de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Publicado en el *Diario Oficial* el 17 de marzo de 2020). *Diario Oficial*. CVE 1742157.

[139] Decretos Supremos 269, 400, 646 de 2020 y 72 y 153 de 2021, todos por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

[140] Información otorgada por la Policía de Investigaciones a la solicitud realizada por la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública por el Servicio Jesuita de Migrantes.



.

Fuente: Elaboración de SJM a partir de datos solicitados por transparencia a PDI.
Nota: Cifra refleja la cantidad de denunciados a la autoridad administrativa producto de ingreso irregular (infracción artículo 69 de Ley de Extranjería), ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncia. Así, el ingreso puede haber sido en una región distinta a la de la denuncia.

El cierre de fronteras generó situaciones de especial preocupación en distintas oportunidades. Una de ellas fue en marzo de 2020, en que luego de decretado el cierre, la Sede Regional Tarapacá del INDH verificó una fuerte crisis en Colchane, donde unas setecientas personas de nacionalidad boliviana querían volver a su país y al cerrarse las fronteras les fue dificultado su retorno, razón por la cual terminaron trasladándose a esa localidad. De acuerdo con información recopilada por el INDH[141], sobre la base de visitas en terreno, se verificó, por ejemplo, que la Municipalidad de Colchane realizó ollas comunes, así como ciudadanos chilenos fueron a entregar bienes para uso de niños y lactantes, hasta que Bolivia habilitó una residencia sanitaria para quinientas personas, que permitió un retorno paulatino hacia ese país.

En tanto, con fecha de 29 de agosto de 2020, el Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera realizó un viaje oficial a Chacalluta, en la región de Arica y Parinacota. En el discurso

141

En términos del accionar institucional del INDH, significó que gran parte de las labores efectuadas por las sedes en el norte del país se enfocaran mayormente en resolver situaciones judiciales que ocurrieran con quienes ingresaban o no podían ingresar por distintos motivos; realizar visitas a las fronteras a fin de evaluar la situación en que se encontraba la población migrante; y realizar coordinaciones interinstitucionales y con la sociedad civil a fin de verificar las condiciones de las personas en las fronteras. Es así, como en el segundo semestre de 2019 y a fin de verificar las situaciones en frontera se aprobó el Protocolo de Visitas e intervención judicial y administrativa en frontera. Dicho Protocolo contempla la forma en cómo el INDH desarrollará el procedimiento de visita en fronteras, así como normas del ámbito territorial de la intervención del equipo en frontera. Asimismo, fue incluido el procedimiento de intervención judicial y/o administrativo en frontera, y algunos lineamientos de actuación en caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados. Esto se complementa con el diseño e implementación de diversas fichas de trabajo que tenían por objeto sistematizar el trabajo y la información recabada por los equipos en frontera.
Desde el año 2019 se ha desarrollado un aumento en el trabajo que las sedes regionales del INDH realizan enfocado a la población migrante. Las principales labores que se han ejercido son: la atención a público migrante otorgando orientaciones generales, las coordinaciones con organismos de la sociedad civil, la participación en mesas interinstitucionales con municipalidades y Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), la derivación de consultas y procesos de regularización de la condición migratoria a los órganos gubernamentales correspondientes, las visitas a frontera y en mayor fuerza, la intervención judicial mediante la presentación de recursos judiciales y acciones administrativas a favor de personas migrantes que por uno u otro motivo puedan haber sufrido algún tipo de menoscabo en el goce y ejercicio de sus derechos.





realizado en el marco de su visita, se refirió a la urgencia de una nueva Ley Migratoria indicando que “hay una regla de oro en materia de migración que la quiero decir fuerte y claro: el que quiera venir a Chile tiene que entender que va a tener que empezar por respetar nuestras leyes y por entrar en forma legal diciendo la verdad de sus intenciones y no ingresar en forma ilegal u ocultando la verdadera intención de esa visita”.[142]

Posterior a esa visita, el INDH pudo constatar un cambio en el local de flujo de migrantes en ese sector, que comenzaron a transitar por el altiplano, a causa de una mayor militarización de la zona, a partir de un gran despliegue de personal y vehículos militares desde el hito 1, correspondiente a la costa, hasta el hito 15, en la frontera con Perú.

Para la presidenta de la Coordinadora de Inmigrantes de Chile, Vanessa González, ese tipo de discursos relacionados con la “ilegalidad” promueve estigmas, prejuicios y múltiples formas de discriminación. Agrega en su análisis la ineficacia respecto de las medidas llevadas a cabo en frontera, en particular, respecto del aumento de militares en esas zonas:

> Estas medidas de seguridad nacional aplicadas al ámbito del control migratorio, da cuenta de la ausencia de un enfoque de derechos humanos para abordar la movilidad humana en zonas de frontera, falta de formación e información y falta de herramientas adecuadas para abordar la situación en frontera. Durante el presente año, se modificó el Decreto 265 habilitando a sus Fuerzas Armadas a participar de las labores de control migratorio. Este decreto, originalmente, estaba orientado a regular la actuación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y crimen organizado transnacional. Se están borrando las diferencias entre la política migratoria y las de defensa y seguridad; exacerbándose a su vez las tendencias xenófobas, de criminalización y de culpabilización de los migrantes, colocándolos como una amenaza para la seguridad del país.

Por su parte, para Delfina Lawson, de ACNUR, la militarización suma otros efectos en las zonas fronterizas:

> No tenemos una estadística de cuantas personas ingresan por mes *[*por pasos no habilitados]. Lo que sí sabemos es que las rutas van cambiando y, a veces, como por la militarización de la frontera o por la presencia de controles, van evadiendo

[142] PRENSA PRESIDENCIA. (2020, agosto 29). *ARICA. Presidente Piñera visita el complejo fronterizo Chacalluta.* Disponible en: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=165532



> esos controles, ingresando por otros pasos y se invisibilizan. Entonces en vez de pasar por Colchane donde hacían la denuncia en Carabineros y eran trasladados a residencias sanitarias, como no quieren ser trasladados a la residencia y tienen miedo, también del actuar de Carabineros, cruzan por otro lado, llegan a otra parte, se toman un bus y así entran y circulan por el país.

Cabe mencionar que Chacalluta es el único paso fronterizo habilitado entre Chile y Perú. Por su parte, con Bolivia existen solo dos pasos fronterizos habilitados: Visviri y Chungará. Desde el cierre de fronteras, el INDH ha calculado la existencia de 50 pasos no habilitados con Perú, mientras que con Bolivia han documentado la existencia de 166 pasos no habilitados en toda la frontera desde Visviri hasta la Región de Antofagasta.

La experiencia de Christian Araujo,[143] ejemplifica la situación y objetivo de las personas que buscan cruzar la frontera por pasos no habilitados:

> Como yo sabía que esta situación que yo estaba viviendo es temporal, porque este no soy yo, yo sé que soy más que esto, pero esto es lo que tengo que superar en este momento de mi vida, tengo que irme caminando a otro país porque esta es mi realidad actual y es lo que tengo que hacer. Caminé y me demoré 43 días en llegar a Chile, donde dormí en la calle, vendí caramelos, chocolates para sobrevivir y yo sabía que era temporal, estaba seguro que era temporal.
>
> […]
>
> Llego a Tacna, y yo intento entrar obviamente legal, porque en ese momento había personas que tenían suerte y la dejaban entrar, yo presento mis documentos, presento mis documentos cuatro veces y me rechazan, por tema económico, por si tengo familiares allá, yo tenía que ser sincero, no tenía familiares aquí, ni personas que me conocieran, ni dinero para entrar. Lo que sí tenía era una caja de chocolates que debía botar porque no podía entrar con cosas de esas para acá. La cosa fue que no me dejaban.

[143] En nota supra se proporciona un breve contexto biográfico de Christian. Entrevistado el 21 de octubre de 2021.

Figura 9. Ingresos por pasos no habilitados en 2020 y 2021, según región donde ocurrió la denuncia.[144]

	2020		2021 (a junio)	
	Cantidad	**%**	**Cantidad**	**%**
REGIÓN DE ARICA Y PARÍNACOTA	3.119	19%	2.667	13%
REGIÓN DE TARAPACÁ	7.309	43%	6.069	29%
REGION DE ANTOFAGASTA	1.081	6%	3.348	16%
REGIÓN DE ATACAMA	344	2%	388	2%
REGIÓN DE COQUIMBO	191	1%	470	2%
REGIÓN DE VALPARAÍSO	938	6%	1.765	8%
REGIÓN METROPOLITANA	1.655	10%	2.549	12%
REGIÓN DEL LIBERTADOR BDO. O'HIGGINS	422	3%	527	3%
REGIÓN DEL MAULE	576	3%	871	4%
REGIÓN DE ÑUBLE	90	1%	113	1%
REGIÓN DEL BIOBÍO	441	3%	793	4%
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	223	1%	276	1%
REGIÓN DE LOS RÍOS	59	0%	91	0%
REGIÓN DE LOS LAGOS	349	2%	818	4%
REGIÓN DE AYSÉN	13	0%	29	0%
REGIÓN DE MAGALLANES	38	0%	102	0%
TOTAL	**16.848**	**100%**	**20.876**	100%

Fuente: Elaboración de SJM a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a PDI, 2021.

De acuerdo con los datos presentados, es en la Región de Tarapacá en la que tanto durante el año 2020 como el 2021 se contabiliza la mayor cantidad de denuncias por ingreso por paso no habilitado. Durante este aumento en el flujo migratorio de la región se ha evidenciado que el trayecto por el que transitan las personas migrantes es de alto riesgo, poniendo en peligro la integridad física de quienes cruzan por el altiplano y surgiendo o aumentando situaciones de especial preocupación en frontera. El INDH ha constatado que las personas no cuentan con toda la información básica sobre Chile, en temas de espacialidad geográfica, clima, procedimientos de regularización de sus condiciones migratorias, costo de la vida, entre otros. De acuerdo con los registros del

[144] De acuerdo con la información de SJM la cifra refleja la cantidad de denunciados a la autoridad administrativa producto de ingreso irregular (infracción artículo N°69 de Ley de Extranjería), ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncia. Así, el ingreso puede haber sido en una región distinta a la de la denuncia.



Instituto, existe un alto número de solicitudes de atención que no necesariamente se vinculan con temas judiciales, sino que con orientaciones generales de atención o de intervención.

Para Delfina Lawson, el ingreso por pasos no habilitados trae consigo dos aristas:

> […] primero, la gravedad o el riesgo que implica el ingreso irregular a Chile, por cualquiera de las fronteras del norte, que no son pasos, tampoco de fácil acceso, sencillos, sino que tienen condiciones climáticas y geográficas muy adversas que hacen que sea un riesgo, de por sí, tratar de entrar al país. Después, la irregularidad, que no se resuelve de forma tan sencilla […]

En este sentido, el relato de Eddy Quero refleja las dificultades que enfrenta la población migrante en su trayecto para llegar a Chile por pasos no habilitados:

> Yo entré por Arica, por Tacna, fue la experiencia más horrible de mi vida, en el sentido que caminamos desde las nueve de la noche a las nueve de la mañana. Escuché que mi experiencia fue distinta a las de otras personas, que pagaban a otros. En mi caso no teníamos un tochero, porque no estaba de acuerdo con pagar a uno, por no saber qué iba a pasar en el camino.
>
> Nos vinimos varias personas, resulta que ese es un camino desértico que se hacen montañas de arena, me imagino por la misma brisa, y en esas montañitas de arena, en plena oscuridad de la noche, te vas conociendo más y más gente, que tú te sorprendes, es una carretera de personas. Tanto que en esa oportunidad entramos cincuenta personas, incluidos niños, había como nueve o diez niños aproximadamente.
>
> […] yo saqué un cordón como pude y amarré a mi hija, venía con mi hija de 10 años y en un canguro con mi hija que aún no cumplía dos años […]. Mis hijas llegaron aquí rotas, golpeadas, porque a la pequeña le caí encima muchas veces porque se me vencían las piernas de tanto correr. El hecho es que a Dios gracias llegué de este lado, nos conseguimos a los Carabineros, nos detuvieron, nos dijeron que era ilegal haber entrado así. Yo sentía mucho miedo porque escuchaba que decía que nos iban a regresar, que nos iban a devolver; otros decían que nos iban a deportar. Era un sinfín de opiniones que se escuchaban; sin embargo, yo me mantenía con fe que si Dios me había regalado la oportunidad de pasar, pues todo iba a estar bien.



En torno al desconocimiento, el INDH ha observado que, por ejemplo, en Colchane -localidad que visita regularmente a cada 15 días- cuando las personas ingresan al país, se han dirigido a Carabineros de Chile para realizar el proceso de autodenuncia.[145].

Otro de los problemas de especial preocupación que se ha dado en frontera es el aumento de las redes de tráfico ilícito de migrantes y de trata. Este tipo de delitos fue introducido en el ordenamiento jurídico nacional mediante la dictación de la Ley 20.507, publicada con fecha 8 de abril de 2011, lo que representa un significativo avance tanto en la tipificación, investigación y sanción del delito. Al respecto, la Fiscalía Regional de Tarapacá informó al INDH que durante el 2021 se han abierto 41 investigaciones por el delito de tráfico ilícito de migrantes, contenido en el artículo 411 bis incisos primero, segundo y tercero del Código Penal.[146]

Para Vanessa González,[147] presidenta de la Coordinadora de Inmigrantes de Chile:

> Las personas migrantes que son objetos –y según nuestra perspectiva, víctimas– de tráfico, están expuestas a mayores riesgos y se encuentran en gran parte de los casos ante situaciones que los vulneran; su dependencia a los traficantes de migrantes, sumado al temor de contactar con autoridades aumenta el riesgo de ser abusados. El tráfico ilícito de migrantes seguirá en aumento si Chile no se ajusta a las consecuencias de los flujos migratorios, y sus políticas, herramientas y capacidades no se adecúan al número de personas que están ingresando o desean permanecer en el país.

Agrega, además, que el tráfico ilícito de migrantes termina siendo el último recurso para muchas personas que intentan escapar de la violencia, pobreza o situaciones adversas en su país de origen y que no tienen otra opción; corriendo el riesgo además de ser víctimas

[145] Formalmente corresponde a una declaración voluntaria de ingreso clandestino realizada ante Policía de Investigaciones y dirigida a aquellas personas extranjeras que han ingresado clandestinamente a Chile, a fin de ser denunciados a la autoridad administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto Ley 1094 del año 1975 (Ley de Extranjería). Actualmente rige el artículo 8° transitorio de la Nueva Ley 21.325, en que si la persona ha ingresado clandestinamente a Chile y **quiere salir del territorio nacional**, no debe realizar la presente declaración, debiendo tener en consideración, que dispone de un plazo de 180 días, contados desde el 20 de abril de 2021 (fecha de publicación de la ley).
[146] Respuesta a oficio solicitado por la jefa regional del INDH, Lorena de Ferrari, al fiscal regional de Tarapacá por Oficio Ord. 78/2021 y respondido mediante Oficio FR 328/2021.
[147] Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2021.



de trata. Según su análisis, las medidas contra el tráfico ilícito de migrantes no han sido suficientes si no se abordan los factores que lo alientan.

Otra de las situaciones de gravedad que se han registrado en la frontera con Bolivia, por la Región de Tarapacá, son las muertes ocurridas durante el trayecto hacia Chile.[148] De acuerdo con información extraoficial proporcionada por PDI en medios de prensa, se cifra en 18 el número de personas que lamentablemente han fallecido en tales circunstancias, entre las que se incluyen mujeres, a una lactante y a personas mayores.[149] Dicha cifra no es oficial y puede estar subvalorada atendiendo que las denuncias se han dado al transitar grupos por el altiplano o familias, pudiendo existir casos de personas solas o en redes de tráfico ilícito que no han sido denunciadas.

En cuanto al actuar de Policía de Investigaciones (PDI) y Carabineros de Chile, a través de visitas realizadas a pasos fronterizos en el año 2018, el INDH constató prácticas discrecionales de rechazo al ingreso de personas migrantes al país por parte de PDI, basados en requisitos de solvencia económica y otras exigencias de naturaleza subjetiva que quedan exclusivamente a criterio de las y los funcionarios actuantes, pues no se encuentran contenidos en la normativa vigente. Adicionalmente, se observó que las resoluciones de rechazo en frontera no se notificaban por escrito, viéndose vulnerado el derecho a impugnar la denegación de ingreso ante un tribunal u otra autoridad independiente y efectiva. A lo anterior se suman múltiples denuncias recibidas por el INDH respecto a situaciones de discriminación y xenofobia de parte de las y los funcionarios de la Policía de Investigaciones.[150]

También según información recopilada por el INDH, una vez que las personas han ingresado por pasos habilitados, ha ocurrido que la PDI no les realiza control migratorio, indicando que lo que han cometido es un delito y corresponde a Carabineros. Asimismo, se han registrado relatos de personas que han ido a la PDI a pedir refugio y funcionarios de la institución les han indicado que en Chile no existe refugio.

Con respecto a Carabineros de Chile, se ha verificado por el INDH un trato empático con la situación de las personas en condición de migrante y solicitantes de refugio. En este

---

[148] Ex Ante. Jorge Poblete y María Arriagada. (2021, octubre 20). Los muertos de Colchane: las 18 vidas truncadas al entrar a Chile por el desierto. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/los-muertos-de-colchane-las-18-vidas-truncadas-al-entrar-a-chile-por-el-desierto/

[149] 24 horas. (2021, noviembre 9). 18° muerte en Colchane: Fallece hombre venezolano de 64 años tras intentar cruzar frontera con Bolivia. Disponible en: https://www.24horas.cl/regiones/tarapaca/18-muerte-en-colchane-fallece-hombre-venezolano-de-64-anos-tras-intentar-cruzar-frontera-con-bolivia-5053140

[150] INDH. (2019). *Informe Programa Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2018*. pp. 199-261.



sentido, uno de los ejemplos levantados por el INDH se dio en Colchane, en que se habilitaron las primeras carpas para que las personas pudieran dormir abrigados. Dichas carpas fueron proporcionadas por la Organización Internacional de Migración (OIM) y fueron armadas en la Comisaría de Carabineros, quienes contaban con una bodega abastecida con pañales, leche y otras vituallas que les eran proporcionadas a la población migrante. En tanto, el INDH también ha verificado que estas actuaciones ocurren en la frontera con Perú, relevando un trato humanitario por parte de Carabineros de Chile en la población migrante en el altiplano. En esa zona, Carabineros ha proporcionado alimento, ha trasladado a personas a la posta de Putre desde Visviri, destacando la labor de las y los funcionarios de la tenencia en Visviri.

Delfina Lawson, de ACNUR, coincide con esta información, agregando:

> […] creo que la labor humanitaria que hace Carabineros, que tiene una subcomisaría [*en Colchane*], es destacable. Ellos han puesto en su propio terreno, en algunos momentos, pusieron carpas, baños químicos, entregaban comida, asistencia. De hecho, kits humanitarios que nosotros como ACNUR estábamos entregando, que teníamos dispuestos para los caminantes o para la gente que estaba entrando, los entregaba Carabineros. Entonces ellos registraban a las personas y les daban este kit, que tenía comida, protector solar, agua, material de higiene.
>
> […]Si estaban ingresando niños con signos de malnutrición, deshidratación, quemaduras en la piel. Y ellos, con los recursos que tienen, hacían lo posible por darles esa primera atención.

Eddy Quero entrega un relato en primera persona respecto del actuar de Carabineros:

> Los Carabineros se portaron muy bien a pesar de todo, muy respetuosos. Nos llevaron a la sede de Carabineros primero, en un camión, y les dieron a los niños alimentos, yo tuve que botar todas mis maletas porque no aguantaba el peso y mis hijas llegaron sin zapatos. Ellos les dieron zapatos, porque estaban descalzas, andábamos descalzas. Y a todos nos tomaron la denuncia que habíamos llegado por paso clandestino.
>
> […]

> Me preguntaron a quién tenía aquí; les dije que a mi esposo. Como yo perdí todo, menos los documentos, me pidieron los datos de él, le di toda la información, allí ya Carabineros nos llevó a PDI.

Especialmente considerando que en los trayectos el INDH ha identificado a niños, niñas y adolescentes y personas que tienen condiciones de salud que requieren atención especial, enfrentadas a las condiciones climáticas, sumados al desconocimiento que enfrenta la población migrante al pasar por el altiplano, al actuar de Carabineros ha sido bastante relevante como primera atención,

PANDEMIA Y OTRAS AFECTACIONES A DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

En el marco de la pandemia, Naciones Unidas ha relevado los efectos que el Covid-19 trajo para la población en general, haciendo ver también las consecuencias desproporcionadas que la crisis de salud pública tiene sobre comunidades que ya están en situaciones de vulnerabilidad y marginación social. Tal es la situación de las personas migrantes, las que pueden verse afectadas particularmente por el estigma y la discriminación, e incluso resultar excluidas de las respuestas normativas y de política pública en materia sanitaria.

Según el resumen ejecutivo del Informe Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes:

> […] la pandemia de la Covid-19 ha tenido un impacto sin igual en la economía global y el mundo del trabajo. La OIT calcula que a principios de enero de 2021 el 93% de los trabajadores del mundo residía en países donde regía alguna forma de cierre de lugares de trabajo relacionado con la pandemia de la Covid-19; entre las personas más vulnerables había gran cantidad de migrantes internacionales […] es frecuente que los trabajadores migrantes ocupen puestos de trabajo temporales, informales o carentes de protección, lo cual los ha expuesto a un riesgo aún mayor de inseguridad, despidos y deterioro de las condiciones de trabajo. Además, el impacto de la Covid-19 en trabajadoras migrantes parece haber agudizado vulnerabilidades ya existentes entre las mujeres, pues su presencia es mayor en ocupaciones mal pagadas y de baja calificación, y tienen un acceso limitado a los



> servicios asistenciales, además de menos opciones. La pandemia de la Covid-19 ha afectado la magnitud y las características de la migración laboral internacional.[151]

Al respecto, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU, han enfatizado especialmente la situación de las personas migrantes en condición irregular o indocumentadas, las que en general están en una posición de aún mayor vulnerabilidad:

> Los migrantes en muchos casos no cuentan con un acceso efectivo a servicios de atención médica, educación y otros servicios sociales, realizan trabajos inestables – usualmente sin beneficios o sin el derecho a prestaciones por desempleo– y en algunos casos han sido dejados fuera de las medidas de asistencia social implementadas por los Estados, a pesar de sus significativas contribuciones económicas a la sociedad. En algunos países poseen los niveles más altos de contagios y muertes por el Covid-19, como consecuencia de los factores arriba mencionados.[152]

Para evitar este tipo de situaciones, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha indicado dos principios generales, los que deben orientar el actuar de los Estados.[153] El primero, señala que:

> […] todas las personas, incluidas las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio, deben ser tomadas en cuenta como parte integral de cualquier repuesta efectiva de salud pública y recuperación al Covid-19. Incluir a las personas migrantes en la respuesta a esta crisis es la única forma efectiva de proteger, no

[151] Resumen Ejecutivo. Informe sobre Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes. Resultados y metodologías. Tercera Edición, 2021.
[152] Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU (CMW) y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU. Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del Covid-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes. Documento publicado el 26 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf
[153] ACNUDH. COVID-19 y los derechos humanos de los migrantes. Guía publicada el 7 de abril de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pdf



> sólo los derechos de las personas migrantes, sino también de evitar alimentar la xenofobia y poner en peligro la salud de la sociedad en su conjunto.[154]

Por su parte, el segundo principio indica que:

> los Estados deben adoptar medidas específicas que respondan a la edad, género, discapacidad y otros factores, en aras a apoyar a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, quienes están en riesgo de ser afectados por la crisis de forma desproporcional.[155]

En ese mismo sentido, el *Informe Anual* del INDH de 2020 recalcó que la emergencia sanitaria podría profundizar brechas que históricamente afectan a grupos de especial protección, incluidas las personas migrantes, resultando necesario que el Estado tomara las precauciones debidas para que las medidas destinadas a contener la pandemia incorporaran una perspectiva de derechos, no discriminatoria, que permitiera abordar tanto los problemas sanitarios como los impactos derivados a nivel económico y social.[156] Entre los puntos de especial preocupación,[157] se destacó que las y los trabajadores migrantes se encuentran sobrerrepresentados en sectores económicos altamente golpeados por la pandemia, como servicios y turismo. Además, que debieron recurrir constantemente a formas de autoempleo, y que las personas migrantes se mantuvieran buscando trabajo, ante la falta de redes de apoyo en el país y la necesidad de contar con documentación extranjera vigente.

Por su parte, las personas migrantes en situación irregular fueron especialmente vulnerables, y lo han seguido siendo durante la pandemia: […] "pues solo pueden obtener trabajos precarios sin protección social. Adicionalmente, al no tener RUN vigente podrían estar excluidos de los beneficios otorgados por el Estado en el contexto de la crisis actual" (INDH, 2020, p. 145).

Parte de las reflexiones plasmadas en el *Informe Anual 2020* condicen con los resultados de la última versión de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH). En general, el

---

[154] Ibíd. p. 1
[155] Ibíd.
[156] INDH (2020). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos*. Capítulo 1 a 3.
[157] INDH (2020). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos*. Capítulo 3 Efectos de la pandemia en el ámbito laboral, p. 145.





derecho al trabajo (49%) y el derecho a la salud (45%) son aquellos que la población percibe como menos protegidos durante la pandemia. Al segmentar los datos por nacionalidad, las personas migrantes indican que “la imposibilidad de trabajar, pérdida de trabajo o disminución de ingresos” junto a la “dificultad para encontrar trabajo” son los principales problemas experimentados en el contexto Covid-19. Aunque en menor medida, pero íntimamente vinculado, refieren las dificultades para acceder a alimentos o insumos básicos para el hogar.

En relación con el trabajo digno y la protección social, el ACNUDH ha relevado que –usualmente– las personas migrantes y sus familias son trabajadoras de bajos salarios, temporales e informales; otras, corren el riesgo de perder sus empleos o visas de trabajo. También son los más propensos a enfrentar dificultades económicas como resultado de las medidas de contención, como el cierre del comercio. En este sentido, la entidad recuerda que:

> […] las medidas de protección social deben estar disponibles y ser accesibles para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, independientemente de su estado migratorio, ya que es probable que se encuentren en condiciones de trabajo precarias y desproporcionadamente afectados por el desempleo o la reducción de empleo como resultado de la pandemia.[158]

[158] ACNUDH. (2020), p. 3.



Figura 10. Principales problemas resultados de la pandemia, según nacionalidad.

¿Cuáles son los principales problemas que le ha producido a usted el contexto de pandemia?

Violencia intra familiar
Problemas para retornar al país de origen
Problemas para regularizar residencia
Problemas de acceso a la salud
Problemas de acceso a educación
Problema de salud mental
Otros (varios)
Imposibilidad de trabajar, Pérdida de trabajo o disminución de ingresos
Discriminación por condicion de migrante
Dificultades para acceder a alimentos o insumos básicos para el hogar
Dificultad para encontrar trabajo

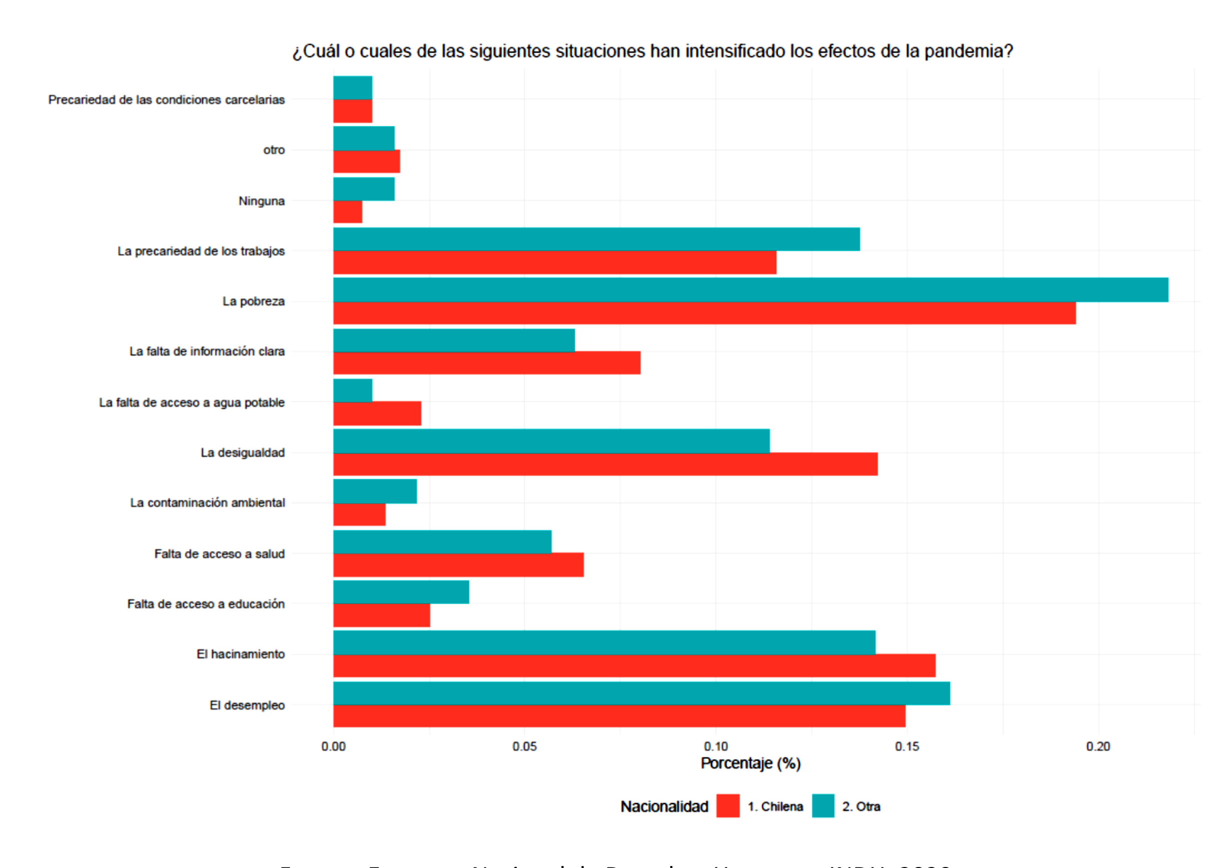
0.0 0.1 0.2 0.3
Porcentaje (%)

Nacionalidad 1. Chilena 2. Otra

Fuente: Encuesta Nacional de Derechos Humanos, INDH, 2020.

El acceso a la salud y a la educación también son relevados en el marco de la ENDH como obstáculos surgidos en el contexto pandémico; especial mención requieren los problemas de salud mental, los que sumados a los demás elementos contribuyen a configurar un escenario bastante adverso para las personas migrantes en Chile. Además, al ser consultadas por las situaciones que han intensificado los efectos de la pandemia, estas relevan con fuerza la pobreza, la precariedad de los trabajos y el desempleo.

Figura 11. Situaciones que intensificaron los efectos de la pandemia, según nacionalidad.



Fuente: Encuesta Nacional de Derechos Humanos, INDH, 2020.

Especial mención requiere la situación experimentada por niños y niñas en el contexto de la suspensión de clases, la que además de tensionar su derecho a la educación, afectó la posibilidad de recibir el programa alimentario que se implementa en los establecimientos educacionales por parte de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Sobre esta materia, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz,[159] comentó las gestiones que debieron realizar para asegurar el derecho a la alimentación de niños y niñas migrantes:

> […] con ocasión de que no se estaba yendo a clases presenciales, [en] el tema del acceso a la alimentación, que ustedes saben, es por vía de la JUNAEB, lo que se hizo fue adaptar su procedimiento, porque como ya no [se] podía dar la comida en los colegios, la trasladaba o los papás podían ir a retirarla de los colegios para alimentar a los niños. El punto es respecto de la seguridad social, o esa concepción

[159] Entrevista realizada el 19 de agosto de 2021.

> donde si yo exigía que el papá estuviera inscrito, que tuviera cédula, que estuviera en el Registro Social de Hogares, estaba privando a los niños que eran hijos de inmigrantes irregulares de la posibilidad de acceder a alimentarse. Y en ese sentido, se hicieron gestiones para efectos de que no hubiera ningún tipo de discriminación, se aseguró que eso no iba a pasar, porque podían de todas maneras tener acceso independiente de la situación migratoria; pero es algo que también amerita que se mantenga en una revisión bien rigurosa porque lo que se logró y estableció es que, en definitiva, independiente de esa situación migratoria, los niños deben tener acceso a la salud y a la educación.

La preeminencia de los problemas asociados al trabajo, así como las dificultades para encontrarlo durante la pandemia, tal como fue evidenciado en el *Informe Anual 2020* del INDH,[160] y las condiciones laborales precarias –sobre todo cuando se está en una situación migratoria irregular– fueron asuntos relevados en las entrevistas desarrolladas para este capítulo. Delfina Lawson, de ACNUR,[161] señala lo siguiente:

> […] con respecto a la integración, la gran piedra de tope es regularizar la situación [migratoria], tener una documentación que les permita acceder a los derechos, ya sea a través del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que le van a otorgar una visa temporaria por ocho meses, como solicitante de refugio, o bien, a través de algún mecanismo para la regularización migratoria.
>
> […] si eso no está resuelto, siempre va a ser una piedra de tope, en cuanto a la integración, porque no les va a permitir entrar en el circuito regular y legal de acceso a las prestaciones sociales. Entonces quedan por fuera del Registro Social de Hogares… no pueden encontrar un trabajo regular, y eso los expone a situaciones de vulneración de los derechos laborales y en otros ámbitos.
>
> […] en términos de integración, creo que otro gran desafío es cómo poder mejorar las condiciones de empleo a las cuales acceden las personas, muchas veces, para que sea acorde al tipo de estudios o profesión u oficio que la persona trae desde su país de origen. Entonces, ahí la convalidación de los títulos o la certificación de las competencias resulta fundamental.

---

[160] INDH. (2020). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos*. Capítulo 3 Efectos de la pandemia en el ámbito laboral, p. 145.
[161] Entrevista realizada el 17 de agosto de 2021.



En este sentido, y a propósito de los elementos antes indicados, relacionados con las dificultades que experimentan las personas migrantes en el ámbito laboral, y cómo estas se vinculan con las posibilidades de inserción social y goce de otros derechos, resulta importante destacar lo recomendado el año pasado por el INDH:

> […] se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, adoptar medidas para promover la formalidad de las relaciones laborales, de manera que la mayor cantidad de trabajadoras y trabajadores puedan acceder a las prestaciones de seguridad social existentes, considerando especialmente los casos de las trabajadoras y trabajadores de casa particular, y trabajadoras y trabajadores migrantes.[162]

En tanto, en materia de refugio también se verificaron impedimentos prácticos, de accesibilidad a los servicios del Departamento de Extranjería y Migración, durante la pandemia. Esto se dio porque producto de la declaración de crisis sanitaria del Covid-19 en marzo de 2020, los servicios públicos cesaron la atención presencial en sus oficinas, optando por la implementación de canales de atención por vías remotas. El DEM no fue la excepción, disponiendo en su sitio web la realización de diversos trámites digitales, todos los cuales se enfocaron exclusivamente en la población migrante que tramitaba permisos de residencia de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 1094, o Ley de Extranjería, correspondiente a visados, atención a turistas y trámites de atención al público, excluyéndose, sin una razón justificada, la implementación de un canal digital para realizar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.[163]

Esta omisión por parte de la autoridad, unida a la imposibilidad de concurrir hasta dependencias de la Sección Refugio y Reasentamiento del DEM debido a la implementación de cuarentenas en las diversas regiones del país, impidió que muchas personas que presentaban necesidades de protección internacional pudieran formalizar sus solicitudes de refugio ante dicha entidad. Además, respecto de la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado, esta también disminuyó de manera considerable: en efecto, si en 2018 se reconocieron 171 personas, en 2019 se reconocieron solo a 30, en 2020 solo a 7 personas y en el 2021 las estadísticas oficiales del

[162] INDH. (2020), p. 54.
[163] Información contenida en el Acuerdo de Cooperación INDH-ACNUR.



DEM presentan la misma cantidad de solicitudes reconocidas que el año anterior, esto es, de 7 personas, por lo que el espacio humanitario y de protección en el país se vio reducido de forma considerable.[164]

SOBRE LA NUEVA NORMATIVA NACIONAL EN MATERIA MIGRATORIA

El 9 de abril de 2018, el actual Gobierno del Presidente Sebastián Piñera anunció la elaboración de una nueva política migratoria basada en: i) el sentido de urgencia; ii) una migración segura, ordenada y regular; iii) la igualdad de derechos y obligaciones; iv) la integración social de las personas migrantes, y v) el respeto de sus derechos fundamentales. Además, definió el desarrollo de una serie de acciones administrativas de efecto inmediato, como la reformulación de visados existentes y la creación de nuevos permisos de residencia temporaria; así como el inicio de un proceso de regularización extraordinaria para personas migrantes que se encontraran en situación irregular.[165]

Actualmente, en el país están vigentes dos normativas referidas a la materia. Hasta abril de 2021, la legislación vigente en la materia era la llamada Ley de Extranjería de 1975, que estrictamente constituye un Decreto Ley, el 1.094 de 1975, la que, por su antigüedad, no daba –ni da– cuenta de las nuevas tendencias migratorias. Complementaba esta legislación el Reglamento del Decreto Ley, dictado por el Decreto Supremo 597 de 1984 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las normas respectivas de la Constitución Política de la República de 1980. Es decir, todo un cuerpo normativo dictado en dictadura, que se ha mantenido vigente incluso después del retorno a la democracia, hasta la actualidad, y con importantes déficits en relación con los estándares y obligaciones internacionales de derechos humanos.

Es entonces que el 20 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley 21.325, la denominada Ley de Migración y Extranjería, del mismo ministerio que el decreto supremo anterior, luego de una extensa tramitación iniciada en el año 2013.[166] Su artículo décimo primero establece que tiene una entrada en vigencia diferida: “Esta ley entrará en vigencia una vez publicado su reglamento”, el que a la fecha no ha sido dictado ni promulgado. Por tanto, continúa vigente la legislación antigua.

---

[164] Información contenida en el Acuerdo de cooperación INDH-ACNUR.

[165] Gobierno de Chile (2018). Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. Obtenido de ChileAtiende: https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54003-reforma-migratoria-y-politica-nacional-de-migraciones-y-extranjeria En base a documento citado en el *Informe Anual 2018 sobre la situación de los DDHH en el país*, p. 87.

[166] Proyecto de ley Boletín 8970-06 de 4 de junio de 2013.





Esta nueva legislación en materia migratoria, que crea el Servicio Nacional de Migraciones reemplazando al Departamento de Extranjería y Migraciones, mantiene como órgano encargado de la formulación, implementación y supervisión de los planes y programas en la materia al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. De acuerdo lo establece la nueva ley, el Servicio Nacional de Migraciones cumplirá,[167] entre otras, las acciones de llevar a cabo la Política Nacional de Migración y Extranjería […]; de recopilar, sistematizar, analizar y almacenar los antecedentes relevantes sobre las migraciones en el país; de determinar la expulsión de las personas extranjeras; aplicar sanciones administrativas a quienes infrinjan la ley y el reglamento; y autorizar o denegar el ingreso, estadía y el egreso de las personas extranjeras.

Figura 12. Atribuciones de la institucionalidad actual v. la nueva institucionalidad.

Atribuciones		
Acción	Institucionalidad Actual	Institucionalidad en la Ley 20.325
Proponer la política nacional migratoria	Min. Interior	Consejo de Política Migratoria (artículo 162 Ley 20.325)
Supervigilancia del cumplimiento de la legislación, proponer su modificación	Min. Interior a través del DEM	Ministerio del Interior
Conocer e informar sobre tratados o Convenios internacionales en la materia	Min. Interior	Ministerio del Interior
Establecer, organizar y mantener el Registro nacional de extranjeros	Min. Interior a través del DEM	Servicio Nacional de Migración
Prevenir y reprimir la inmigración o emigración clandestina	Min. Interior, ejecutado por DEM	Servicio Nacional de Migración
Aplicar sanciones administrativas	Min. Interior, ejecutado por DEM	Subsecretaría del Interior ejecutado por el Servicio Nacional de Migración
Disponer la regularización	Min. Interior, ejecutado por DEM	Subsecretaría del Interior; Servicio Nacional de Migración
Disponer la expulsión	Min interior, delegada en las Intendencias	Subsecretaría del Interior; Servicio Nacional de Migración
Declarar, en caso de duda, si una persona tiene la calidad de extranjera	Min. Interior	Servicio Nacional de Migración
Registro de migrantes	DEM artículo 178 DS 597	Registro Nacional de Extranjeros

Fuente: Elaboración propia, Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia, INDH, 2021.

---

[167] Ver Artículo 157.- Funciones del Servicio Nacional de Migraciones.





La nueva Ley de Migración y Extranjería ya ha sido objeto de análisis y evaluación por expertos académicos en la materia, por organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema migrante, por medios de comunicación, por integrantes del gobierno y los distintos sectores políticos de la sociedad. Para el académico Luis Eduardo Thayer (2021) a partir de la información generada por el Observatorio de Políticas Migratorias de la Universidad Católica Silva Henríquez, destaca entre sus aspectos positivos la inclusión de nociones de derechos que no estaban presentes en normativas anteriores. Sin embargo, entre los aspectos negativos, menciona como principales observaciones que la nueva ley no tiene puesto su foco en la integración y su implementación puede generar tres consecuencias: 1) convertir "la condición social de migrante" en una situación permanente; 2) aumentar el ingreso clandestino y, 3) incentivar la permanencia irregular de los migrantes.[168]

Para Vanessa González,[169] presidenta y vocera de la Coordinadora de Inmigrantes de Chile, la nueva ley presenta nudos críticos que en su tramitación no se vieron solucionados. En su análisis indica que la ley no ofrece otra solución más allá que la expulsión para las personas que ya están en el territorio y que ingresaron clandestinamente. Esta falta de inclusión ya está provocando ausencia de derechos laborales y generará, más adelante "una masa de trabajadores sin derechos". Asimismo, a su juicio, la ley presenta dificultades para el acceso de las personas a cambios en sus categorías migratorias y, en materia de prestaciones sociales, al establecerse un período de dos años para acceder a seguridad social (artículo 16 de la nueva ley), deja las personas migrantes sin acceso derechos básicos, aun cuando paguen impuestos y sean contribuyentes. Además, Vanessa González resalta la existencia de lenguaje ambiguo en el texto de la ley, sumado a que considera que persistirán situaciones de discrecionalidad administrativa en los procesos de regularización migratoria.

Por su parte, para la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz,[170] la nueva Ley de Migraciones contiene aspectos que pueden tener consecuencias negativas en la niñez migrante. Entre los principales aspectos que destacaron y solicitaron fueran revisados durante su tramitación –pese a lo cual se mantuvieron–, decían relación con la necesidad

[168] Thayer, Luis Eduardo. (2021, abril 27). *Nueva Ley de Migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos.* En CIPER Académico. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/
[169] Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2021.
[170] Entrevista realizada el 19 de agosto de 2021.





que la ley contemplase un abordaje más riguroso en las siguientes áreas: 1) prestaciones sociales a la niñez migrante; 2) en materia de retorno asistido; 3) representación jurídica especializada para niños, niñas y adolescentes en situación de migración y, 4) la entrega automática del niño, niña y/o adolescente al cuidado del Estado si no ha mediado un procedimiento judicial que permitiese asegurarle un contexto distinto del residencial. Para la Defensora, respecto del reglamento, que aún no se dicta, sus expectativas son que:

> […] el reglamento debiera satisfacer al menos en términos procedimentales y asegurar la eficacia de los derechos de los niños y eso implica que decisiones, comentarios u observaciones, como las que he referido hace un momento, puedan integrarse más allá de lo planteado por la ley. Desde ahí que a nosotros nos parece que el reglamento es una instancia donde se tiene que operativizar la satisfacción de los derechos de los niños migrantes. Obviamente el estándar normativo genera límites para eso, porque si la norma no exige determinadas cosas, el reglamento no lo va a hacer y en ese sentido seguimos teniendo las observaciones y las preocupaciones de que la ley pueda llegar a tener una mirada desde el paradigma del enfoque de derechos, en términos reales, que creo que en definitiva no se representa tan eficientemente.

En tanto, para Delfina Lawson, existe un tema de especial preocupación vinculado a las dificultades de la regularización presentes en la nueva ley "que deja por fuera a todas las personas que tienen ingreso irregular". Por eso, para ella en materia de refugio:

> […] si la persona que está ingresando al país, tiene alguna necesidad de protección internacional, y lo dice la Ley 20.430 también, no importan como ingresa, si ingresa, incluso con documentación fraudulenta. Porque el Derecho Internacional de los Refugiados parte un poco también del supuesto que la gente sale con lo que tiene y como puede; entonces a veces tienen que recurrir a redes de tráfico, a veces tienen que ir con documentación fraudulenta
>
> […] entonces justamente por eso la Ley de Refugiados establece la no sanción por ingreso irregular de aquellas personas que son reconocidas como refugiadas. Entonces, en tema de refugiados, los desafíos son el apego a lo que establece la Ley 20.430.





En tanto, para Luis Eduardo Thayer (2021) "la [nueva] ley entrega al gobierno solo dos opciones para resolver la situación de las mil personas que entraron clandestinamente en los últimos tres años y medio: regularizarlos o expulsarlos. Sin hablar de humanidad, solo de racionalidad, lo segundo es materialmente imposible". En esta misma línea se ha pronunciado Vanessa González, , quien además evidencia un problema práctico que la nueva ley no aborda: la situación de las personas que ingresaron clandestinamente a Chile y se encuentran en situación irregular, quedando esas situaciones al margen de la ley.

Si durante los últimos dos años las cifras de ingresos por pasos no habilitados fueron, de acuerdo a lo ya indicado, de 16.848 personas en el 2020 y de 20.876 personas el 2021, solo durante los dos últimos años habría alrededor de 37.000 personas en condición migratoria irregular en el país. Resolver la situación de ellas implicaría regularizarlos o expulsarlos. La ley solo incluye la segunda opción, que podría resultar materialmente imposible de cumplir, sin considerar, además, las especificidades de cada caso, y que en ese universo pueden estar incluidas personas que podrían ser solicitantes de refugio, o que tienen familiares en el país, u otros tipos de arraigo y pertenencia nacional.

Estas interrogantes también fueron planteadas por la Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas de la Universidad de Chile cuando estaba siendo tramitado el proyecto de ley, dando cuenta de "un enfoque restrictivo que omite la existencia actual de migrantes en condición de irregularidad migratoria en el país y no entrega ninguna medida eficiente y eficaz para resolver el problema de los documentos de identidad, abriendo la puerta a futuras vulneraciones de derecho una vez publicado el nuevo marco legal".[171]

Para el INDH, esta nueva ley constituye un importante avance en lo que se refiere a la incorporación en la normativa interna de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Sin perjuicio de lo anterior, durante su tramitación legislativa,[172] el Instituto precisó que el proyecto de ley contenía algunas normas para abordar la migración que podrían producir situaciones en las que no se garanticen los derechos humanos de las personas migrantes que viven en el país. En sus conclusiones, el INDH dio cuenta, entre otros, de la necesidad de revisar las prohibiciones de ingreso, estimándose que muchas de ellas vulneran el principio de presunción de inocencia; que las causales de

[171] Universidad de Chile. (2020, abril 30). Declaración sobre el proyecto de ley de migraciones: no más racismo institucional en Chile. Disponible en: https://www.uchile.cl/noticias/163015/declaracion-no-mas-racismo-institucional-en-chile
172 INDH. (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería (Boletín 8970-06). Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138





expulsión eran demasiado amplias y no proporcionales a la falta; que faltaban acciones de difusión para la población migratoria; la ausencia de alusión especial a la situación que experimentan las mujeres migrantes; y la falta de acceso a prestaciones de salud y seguridad social solo a personas residentes, no considerando a las demás personas migrantes.[173]

A partir del análisis realizado al proyecto de ley, el INDH recomendó: 1) permitir que las personas puedan optar a una visa por motivos laborales aun cuando no la hayan solicitado en el país de origen previamente a su llegada a Chile; 2) eliminar el requisito de permanecer en el país de manera continua por al menos 24 meses para acceder a prestaciones de seguridad social y beneficios de cargo fiscal; 3) explicitar que las visas consulares deben fundarse sobre la base de criterios objetivos y razonables, teniendo presente el principio de proporcionalidad y el respeto de derechos humanos; 4) abordar la naturaleza amplia del principio de no devolución, mencionándolo explícitamente en los artículos referentes a prohibiciones de ingreso y procedimientos de expulsión o "devolución asistida"; 5) excluir de las prohibiciones de ingreso a aquellas personas que habiendo cometido delitos ya cumplieron su condena, así como a aquellas que mantienen procesos judiciales pendientes, de manera de respetar el derecho a la reinserción social y a la presunción de inocencia, respectivamente; 6) crear una institucionalidad migratoria basada en la protección y respeto de los derechos de las personas migrantes que cuente con los recursos adecuados para enfrentar los nuevos desafíos que presentan los crecientes flujos migratorios.[174]

ÓRDENES DE EXPULSIÓN Y ACCIONES JUDICIALES CORRESPONDIENTES

Desde el año 2018, el número de expulsiones administrativas, determinadas por el Ministerio del Interior aplicando las diferentes causales estipuladas en el Decreto Ley 1094, ha aumentado sostenidamente mientras que la cantidad de expulsiones judiciales no ha variado sustantivamente. Mientras en 2018 y 2020 el número total de órdenes de expulsiones fue de alrededor de cinco mil, en 2019 hubo un *peak* de 8.445 órdenes, siendo 6.702 de ellas de naturaleza administrativa. La mayor proporción de expulsiones

---

[173] INDH. (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería (Boletín 8970-06). Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138

[174] INDH. (2018). *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria. pp. 75-79.



administrativas conlleva a dificultades en la garantía del derecho al debido proceso y de acceso a la justicia de las personas migrantes en relación con su situación migratoria.

Figura 13. Órdenes de expulsión entre 2018 y 2020, separadas por tipo (judicial o administrativa) y nacionalidad del destinatario.

	2018			**2019**			**2020**			**2021 (enero - junio)**		
	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**
Bolivia	1076	1032	**2.108**	1380	1136	**2.516**	522	622	**1.144**	190	85	**275**
Colombia	468	156	**624**	651	147	**798**	343	141	**484**	279	39	**318**
Perú	238	229	**467**	335	213	**548**	347	260	**607**	160	26	**186**
Venezuela	31	12	**43**	2040	23	**2.063**	2171	60	**2.231**	2402	41	**2.443**
Otros*	1.494	359	1.853	2.296	224	2.520	580	139	719	482	42	524
Total	**3.307**	**1.788**	**5.095**	**6.702**	**1.743**	**8.445**	**3.963**	**1.222**	**5.185**	**3.513**	**233**	**3.746**

Fuente: Servicio Jesuita a Migrantes, a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a Subsecretaría del Interior (expulsiones administrativas) y Poder Judicial (expulsiones judiciales).
*En la categoría "otros", en el caso de expulsiones judiciales, en la planilla entregada por Poder Judicial hay caso de chilenos, lo cual señalan puede deberse a un error en el ingreso al sistema, o a que el imputado cuente con cédula de identidad chilena.

Un número a tener en cuenta es que las expulsiones ejecutadas entre 2018 y 2021 afectan mayormente a población de nacionalidad boliviana y, en segundo lugar, colombiana, como se detalla a continuación:

Figura 14. Expulsiones ejecutadas entre 2017 y 2021, separadas por tipo (judicial o administrativa) y nacionalidad del destinatario.

	2018			**2019**			**2020**			**2021 (enero-junio)**		
	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**	Administrativa	Judicial	**Total**
Boliviana	23	1230	**1.253**	12	1133	**1.145**	51	722	**773**	2	95	**97**
Colombiana	78	207	**285**	170	194	**364**	11	129	**140**	28	77	**105**
Cubana	24	0	**24**	71	3	**74**	7	0	**7**	4	0	**4**
Haití	1	2	**3**	0	3	**3**	0	0	**0**	0	0	**0**
Peruana	37	259	**296**	28	219	**247**	36	306	**342**	2	22	**24**
Rep	122	15	**137**	196	30	**226**	52	27	**79**	22	4	**26**





Dominicana												
Venezolana	1	6	**7**	86	26	**112**	33	64	**97**	151	34	**185**
Otros	16	31	**47**	13	48	**61**	12	20	**32**	6	21	**27**
Total	**302**	**1.750**	**2.052**	**576**	**1.656**	**2.232**	**202**	**1.268**	**1.470**	**215**	**253**	**468**

Fuente: Servicio Jesuita a Migrantes, a partir de datos solicitados por transparencia a PDI, 2021.

En relación con la detención y expulsión de personas migrantes, el INDH ha recurrido ante las respectivas Cortes de Apelaciones a través de acciones constitucionales de amparo, alegando la ilegalidad y arbitrariedad de la orden de expulsión, en función de los antecedentes de arraigo familiar, social y laboral que pueda tener la persona migrante en el país, y en atención a los principios de proporcionalidad de la sanción administrativa, y de reunificación familiar e interés superior del niño, cuando corresponda.

A modo ilustrativo, así relata Christian Araujo su proceso de expulsión administrativa:

> PDI pidió ir una vez a la semana por el delito administrativo, desde el año 2018, yo me presenté todos los martes, era obsesivo con ir. Siempre iba a la presentación y un día de estos (año 2021) me dicen, "Christian en vez de venir el martes, ven el viernes y a las 19.00 horas". Un poco sospechoso y yo no iba a faltar, así que fui y nos metieron dentro de la PDI y nos dijeron que no podíamos salir […]. Yo sentía que ya había cumplido parte de mi objetivo, pero mi miedo era llegar a Venezuela con mi teléfono y mis cosas de valor, porque me las podían robar o poner en problemas. Yo saco mi teléfono, llamo a mi amigo y le cuento que me van a deportar; le pido que venga para pasarle mis cosas. Mi amigo se movilizó y llamó a otros amigos y polola. PDI me dice que no puedo sacar mi teléfono y que no me parara; en eso me paro para entregarle mis cosas y no me dejan entregarle mis cosas y nos mandan al auditorio de abajo, más escondido. En el auditorio no tenemos acceso a ver a las personas que vienen y ahí nos informan que nos van a deportar, que nos van a sacar mañana; o sea, era un viernes, que nos iban a sacar sábado o domingo. Nos quitan las cosas de valor y las guardan en una bolsa con el nombre y con un número. Y luego me ponen una pulsera que tenía mi nombre y el número de mis cosas y yo dije que me siento como si hice algo malo y yo nunca he hecho ningún delito para que me pusieran preso en Chile, no he hecho ningún delito.



El relato de Christian refleja también la exposición a condiciones de detención que no se condicen con el debido proceso en este tipo de procedimientos. Para Carlos Figueroa, director de Estudios e Incidencia del Servicio Jesuita de Migrantes, acontecimientos de esta índole no constituyen hechos aislados y refiere que también abogados y abogadas de su organización se han visto impedidos de ejercer sus labores de defensa:

> […] en general, no hemos recibido tan buen trato, imagínense, en los cuarteles la Policía de Investigaciones en dos ocasiones nos ha prohibido ingresar a hacer defensa legítima de las personas.

El INDH ya se ha pronunciado sobre el amplio margen de discrecionalidad de las normas procesales que regulan la expulsión de personas extranjeras desde la perspectiva del debido proceso. Es, entonces, de gran preocupación atender a que las detenciones no sean arbitrarias, aun cuando las autoridades administrativas adopten medidas restrictivas para la libertad de las personas.[175]

Sobre este mismo tema se refirió Naciones Unidas a través de una carta conjunta emitida con fecha de 7 de mayo de 2021 por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes,[176] dirigida al Presidente de la República, Sebastián Piñera, respecto de información recibida sobre un posible patrón de expulsiones colectivas en el país. En la misiva, manifestaron su preocupación al Estado chileno sobre detenciones sin cumplir las garantías del debido proceso.

> La detención de personas migrantes debe constituir siempre una medida excepcional de último recurso, compatible con los principios de necesidad y proporcionalidad en función de las circunstancias individuales de cada caso, y no

---

[175] En este sentido: INDH (2018, noviembre 30). Corte Suprema ratifica ilegalidad de detención de haitianos en situación migratoria regular. Disponible en: https://www.indh.cl/corte-suprema-ratifica-ilegalidad-de-detencion-de-haitianos-en-situacion-migratoria-regular/ ; Información sobre la misma materia en el Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería presentado por el INDH al Boletín 8970-06 y aprobado por el Consejo del INDH con fecha 11 de junio de 2018 en sesión ordinaria N° 428. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4&isAllowed=y

[176] Naciones Unidas. (2021, mayo 7). Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria; del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Carta enviada al Presidente de Chile, Sebastián Piñera. UA CHL 3/2021



> debe estar basada en el estatus migratorio de la persona migrante. De no justificarse como razonable, necesaria y proporcional, el uso de esta medida puede conducir a detención arbitraria, prohibida por el artículo 9° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 9.1 del PIDCP.[177]

Asimismo, agregaron que habían recibido información sobre alegaciones referidas a las condiciones de detención.

> Nos preocupa especialmente las alegaciones referidas a la situación de incomunicación de las personas migrantes durante su detención, así como la imposibilidad de su acceso a la asistencia legal, que impedirían garantizar el derecho al debido proceso y vulneraría su derecho de acceso a la justicia y el derecho a no ser sujeto de detenciones arbitrarias.[178]

En el caso de Christian, la sede regional de Arica y Parinacota del INDH activó el protocolo de intervención, a fin de conocer los motivos de la deportación y levantar relatos. Es así que el INDH presentó un recurso de amparo en la Corte de Apelaciones de Arica, así como en el mismo sentido el Servicio Jesuita de Migrantes lo había hecho horas antes. Junto a ella, se solicita una orden de no innovar a fin de que se suspendan las medidas de expulsión. Estos hechos ocurrieron un viernes en la noche, la deportación estaba programada para el fin de semana, y considerando que las Cortes no se constituían los fines de semana había una baja posibilidad de remediar la situación. Sin embargo, con fecha 10 de junio de 2021, la Corte Suprema instruyó a las Cortes de Apelaciones a "arbitrar un sistema que permita que se pronuncien oportunamente ante la interposición de recursos de amparo en días o en horas inhábiles, disponiendo las medidas necesarias para que el tribunal sesione oportunamente, aun en día inhábil, si resulta imprescindible".[179]

De esta forma, las Cortes comenzaron a funcionar los fines de semana para poder revisar la legalidad y el proceder de las órdenes de expulsión. En el caso de Christian, la Corte dio

[177] Ibíd., p. 5.
[178] Ibíd., p. 5.
[179] Corte Suprema de Justicia. (2021, junio 10). Resolución AD 596-2021. Instrucción dictada por el Presidente de la Corte Suprema, don Guillermo Enrique Silva Gundelach. Disponible en: https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/getRulingNew/2068





a lugar la orden de no innovar, se le restituyó la libertad y ahora se encuentra en proceso migratorio a través de una "regularización extraordinaria".[180] En este mismo sentido, en su jurisprudencia reciente, la Corte sostuvo que la dictación de órdenes de expulsión de estas características "no satisface tampoco las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y fundamentación propias de una decisión no arbitraria, al desatender completamente las circunstancias personales y familiares del amparado".[181]

La misma sentencia sostuvo que la expulsión de personas extranjeras en el contexto de pandemia, sumado a:

> […] las persecuciones políticas y dificultades económicas, más las carencias sanitarias que padecen en sus países de origen quienes ingresan irregularmente a Chile, las que son de público conocimiento y que incluso, como es sabido, han llevado a naciones a autorizar, recientemente, visas temporarias a cientos de ciudadanos extranjeros que han acudido hasta sus respectivas fronteras, de modo tal que de mantenerse el decreto de expulsión del territorio nacional de un ciudadano extranjero bajo tales circunstancias, implicaría necesariamente una afectación de la integridad física, psíquica y seguridad personal de los mismos.[182]

Además, durante el año 2021, muchas de las expulsiones de personas migrantes se han caracterizado por contener los elementos ya ilustrados con el caso de Christian, generando una alta exposición mediática, al conformarse grupos que son expuestos a la prensa, afectando la dignidad de las personas.

En lo que va del año, el INDH ha detectado un total de cuatro hitos de expulsiones colectivas suscitadas en los meses de enero, abril, mayo y junio. En ellas, el Instituto

---

[180] En palabras de Christian: "ellos metieron la apelación al día siguiente y, nosotros, creo que pasamos dos noches allá y nos soltaron un domingo a las 4 de la tarde. Y yo salí, Víctor estaba en la escalera y yo le dije: 'Víctor, 1% viste, 1% bastaba'. Y me sentí muy feliz, veía a muchos compatriotas venezolanos con su familia llorando, yo estaba muy emocionado, tenía más que agradecer que llorar y lo grabamos, y fue bastante bonito, fue increíble, para mí fue renacer".

[181] Corte Suprema. Rol N° 36.911-2021, sentencia de 9 de junio de 2021, extracto contenido en Información presentada por el INDH ante la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados. Sesión realizada el lunes 14 de junio de 2021 sobre expulsión de personas migrantes.

[182] Corte Suprema. Rol N° 36.911-2021, sentencia de 9 de junio de 2021, extracto contenido en Información presentada por el INDH ante la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputadas y Diputados. Sesión realizada el lunes 14 de junio de 2021 sobre expulsión de personas migrantes.





intervino judicialmente a favor de 75 personas, considerando infracciones al principio del interés superior del niño, la reunificación familiar, el principio de no devolución y el debido proceso, entre otros.[183]

En este sentido, para Carlos Figueroa, del SJM:

> […] se llaman colectivas no porque vaya mucha gente en estas expulsiones, sino porque no se cumple con el debido proceso para cada una de estas personas, son expulsiones que se han llevado a cabo desde febrero de este año [2021] y desde entonces se han realizado cinco expulsiones colectivas en aviones […]. Desde el Servicio Jesuita de Migrantes hemos hecho un reparo en la violación de derechos de las personas que han ingresado por pasos no habilitados y que han sido expulsadas del país sin considerar un análisis, una investigación, un debido proceso y acceso a la defensa de estas personas.

Para la de la Niñez, uno de los focos de su labor está enfocada en las expulsiones colectivas, que, a su parecer:

> […] generan un impacto también en los niños que son parte de esas familias que se separan, más allá de que ellos sean destinatarios directos de la expulsión, lo que se les veda es el derecho a vivir en familia, muchas veces infringen la reunificación familiar y obviamente eso genera espacios de vulneraciones a sus derechos.

Para el académico Luis Eduardo Thayer, estos procedimientos están siendo ilegales por tres motivos: 1) no se están generando garantías de debido proceso para que las personas puedan presentar recursos ante los tribunales cuando se dicta su expulsión; 2) no se estaría respetando el artículo 8° transitorio de la nueva Ley de Migraciones, que se encuentra vigente y que da 180 días a las personas migrantes que ingresaron irregulares para salir por su cuenta del país, y el mismo plazo de quienes entraron de forma regular pero se mantienen hoy con documentos vencidos y puedan regularizarse. Sin embargo, en sus palabras “los migrantes están siendo expulsados sin cumplirse dichos plazos”. Una

[183] Información presentada por el INDH ante la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputadas y Diputados. Sesión realizada el lunes 14 de junio de 2021 sobre expulsión de personas migrantes.





última irregularidad se vincula con; 3) la masividad de la medida, que, según su razonamiento:

> […] está prohibido por normativa internacional ratificada por Chile la expulsión colectiva, es decir cada expulsión debe ser analizada, justificada y evaluada en su mérito, y lo que se está haciendo aquí en la práctica es que se están emitiendo decretos a través de la práctica del *copy paste* y no se está considerando el mérito de cada uno de los actos que, supuestamente, han cometido las personas expulsadas.[184]

Por su parte, para la Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas; Derechos Humanos; y Amanda Labarca, todas de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile, las expulsiones colectivas, como política migratoria, no considera las consecuencias que tiene para las familias involucradas y la exposición mediática que enfrentaron:

> […] esposadas, vestidas con mamelucos blancos y chalecos reflectantes, separadas de sus familias e impedidas de comunicarse, son sometidas a la humillación pública. Nada se dice sobre el impacto que esta violencia tiene en hombres, mujeres y niños, ni de su angustia, sensación de injusticia y miedo permanente, ni de las dificultades e impedimentos que enfrentan para regularizar su situación en Chile.[185]

En tanto, Eduardo Cardoza, secretario ejecutivo del Movimiento de Acción Migrante, ha manifestado su crítica respecto de este tipo de procedimientos, agregando que otro de los puntos de preocupación de este tipo de expulsiones es que van mezcladas expulsiones de carácter administrativo con las de tipo judicial "estas expulsiones son criminalizadoras, se

[184] Diario UChile. (2021, mayo 10). Luis Eduardo Thayer por expulsiones masivas: "No hay ningún lugar del mundo que humille a las personas de esta manera". Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/05/10/luis-eduardo-thayer-por-expulsiones-masivas-no-hay-ningun-lugar-del-mundo-que-humille-a-las-personas-de-esta-manera/

[185] Diario UChile. (2021, mayo 7). Cátedras de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la U. de Chile exigen el fin de las expulsiones de personas migrantes. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/05/07/catedras-de-la-vicerrectoria-de-extension-y-comunicaciones-de-la-u-de-chile-exigen-el-fin-de-las-expulsiones-de-personas-migrantes/





hacen mezcladas […] entonces, se presenta a personas como supuestos delincuentes o condenándolas solo por el hecho de migrar”.[186] Asimismo, agrega que:

> […] se les expulsa sin tener en cuenta los contextos y el estudio de cada uno de los casos […]. Hay que tener en cuenta que la expulsión es una medida extrema que genera, tanto en la persona como en su familia, una situación grave; además de lo psicológico que implica, se rompe toda una idea de vida que se había establecido y se las devuelve a su país de origen, a la situación en que estaban, la situación que los forzó a salir del país. Eso tiene consecuencias cuando las personas tienen familias e hijos o rehicieron en parte su vida.

Para Vanessa González, en el marco de las expulsiones colectivas:

> […] se ha estado mediatizado esta vulneración con puntos de prensa en donde se muestran a personas esposadas y vestidas con overoles blancos en televisión nacional; juntando además expulsiones de personas que sí han sido sancionadas por tener un proceso judicial o haber cometido un delito, con expulsiones administrativas por ingreso irregular que no ameritan sanciones de este tipo –y en donde además las personas no pudieron contar con su derecho a la defensa–; esto último se ha realizado de esta manera para posicionar un mensaje público y político en torno a las personas migrantes como criminales.

Sobre esta materia, con fecha 20 de abril de 2021, el Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de Naciones Unidas recomendó al Estado de Chile, en sus observaciones finales:

> Garantizar en la ley y en la práctica la prohibición absoluta de expulsiones colectivas, tal como son aquellas en las que no se desarrolla un análisis objetivo de las circunstancias individuales de cada persona migrante, sin darles un trato

[186] Diario UChile. (2021, junio 6). Eduardo Cardoza (Movimiento de Acción Migrante) y nueva expulsión masiva: “Se está normalizando la violación de los derechos humanos”. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/06/06/eduardo-cardoza-movimiento-de-accion-migrante-y-nueva-expulsion-masiva-se-esta-normalizando-la-violacion-de-los-derechos-humanos/





diferenciado como seres humanos y tomando en consideración sus eventuales necesidades de protección y por ende recae en la arbitrariedad.[187]

Figura 15. Motivos de interposición de las acciones judiciales activadas por el INDH en materia migratoria, en 2021.

Materia	Recurso de Amparo	Recurso de Protección	Total general
Cierre de tramitación de solicitud de visa Responsabilidad Democrática	3		3
Cierre de tramitación de solicitud de visa Responsabilidad Democrática a NNA	3		3
Exclusión a personas migrantes de Derechos Políticos		2	2
Expulsión colectiva	4		4
Omisión en regularización		1	1
Orden de expulsión por antecedentes penales	1		1
Orden de expulsión por ingreso clandestino	85		85
orden de expulsión por rechazo de visa por antecedentes penales	1		1
Total general	**97**	**3**	**100**

Fuente: Elaboración propia, Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia, INDH, datos al 15 de octubre de 2021.

Por su parte, y en materia de refugio, el INDH ha interpuesto un total de 180 acciones judiciales durante los años 2019 y 2020, 45 de amparo y 135 recursos de protección. Mientras que en el año 2021 se han interpuesto 108 acciones judiciales, 78 recursos de protección y 30 recursos de amparo.

Figura 16. Motivos de interposición de acciones judiciales interpuestas en materia de refugio años 2021

Motivo de interposición	Recursos de Amparo	Recursos de Protección	Total General
Cobro multa a refugiado	-	1	1
Denegación de refugio en frontera	-	1	1
Denegación refugio en frontera	-	1	1
Expulsión administrativa	19	-	19

[187] CMW. (2021, abril 20). Observaciones Finales a Chile. CMW/C/CHL/CO/2. Párr.48



Orden de expulsión por ingreso clandestino	9	-	9
Preadmisibilidad	2	75	77
Total general	**30**	**78**	**108**

Fuente: Elaboración propia, Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia, INDH, datos al 15 de octubre de 2021.

CONSIDERACIONES FINALES

Los antecedentes presentados dan cuenta que la migración en el país se mantiene en sostenido aumento. Los flujos migratorios han experimentado cambios en este último año, sin embargo, la llegada al país de personas migrantes en busca de nuevas oportunidades de realización personal se mantiene. Chile continúa siendo un país atractivo para personas migrantes en búsqueda de mejores oportunidades o de efectivo goce y satisfacción de sus derechos.

Los ingresos por pasos no habilitados han aumentado exponencialmente, lo que implica situaciones de riesgo y vulnerabilidad para quienes atraviesan esos territorios, especialmente para mujeres; niñas, niños y adolescentes: y personas mayores, pudiendo ser víctimas de delito, violencia y situaciones vulneradoras, considerando además que los delitos de trata y tráfico de personas se han visto intensificados.

Por otro lado, de acuerdo con los relatos recogidos en este capítulo, se destaca como buena práctica, la labor humanitaria que las y los funcionarios de las subcomisarías de Carabineros de Chile en frontera han realizado en la atención hacia las personas migrantes que ingresan al país por pasos no habilitados, proporcionando entre otros, un espacio para dormir, alimentación y vestimenta.

La ardua tarea de instalar una nueva institucionalidad migratoria se considera sin duda un avance positivo respecto de la legislación anterior; sin embargo, mientras su reglamento no sea dictado se mantienen leyes que son obsoletas en su visión de los derechos de las personas migrantes, pues continúa aplicándose una legislación que no tiene enfoque en derechos humanos, sin considerar los nuevos procesos de integración que en la realidad ocurren.

En materia de refugio, las prácticas actuales han impedido otorgar un número mayor de solicitudes de protección internacional a quienes lo requieran. El bajo número de

solicitudes aceptadas da cuenta que la gobernanza actual presenta serias deficiencias para la efectiva protección de derechos de quien solicite refugio en el país.

Asimismo, las expulsiones colectivas ocurridas durante este año son reflejo de un accionar gubernamental que no ha satisfecho los estándares mínimos de debido proceso, ya que no se realiza un análisis caso a caso, verificando las situaciones individuales y particulares de cada persona. Además, las personas han sido expuestas mediáticamente, dando espacio para que se vincule la migración en condición irregular con delincuencia. En consecuencia, se ha afectado a la dignidad de las personas y se ha incumplido el derecho a las garantías judiciales consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.

Así también resulta importante que, en contexto de pandemia, se promueva un discurso público que sea inclusivo con la población migrante, evitando el discurso xenófobo abierto o encubierto, que asimila a las personas migrantes, especialmente aquellas en situación irregular, con la delincuencia o con la ilegalidad. Esa es una medida básica para fortalecer los derechos humanos de las personas migrantes, facilitar su integración social y una buena convivencia con la población local.

Resulta fundamental ceñirse a los tratados internacionales de derechos humanos en materia migrante, específicamente respetando el principio de no devolución, prohibiendo las expulsiones colectivas, que la detención migratoria sea restringida y solo sujeta a personas adultas en casos específicos y en esos casos, además, considerar siempre el principio de reunificación familiar y debiendo propender al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

RECOMENDACIONES

1. El INDH insta al Poder Ejecutivo a dar urgencia a la dictación y publicación del reglamento en materia migratoria, a fin que se dicte prontamente dicho reglamento y con ello entre en vigencia la nueva ley.
2. El INDH recomienda al Estado promover la capacitación y formación continua de los funcionarios y las funcionarias en cargos fronterizos para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes de acuerdo con la normativa nacional e internacional.



3. El INDH insta a que las autorizaciones de ingreso al país se basen en criterios objetivos apegados a la normativa vigente, no sujetando la autorización a estereotipos, percepciones subjetivas o consideraciones discrecionales que signifiquen un trato discriminatorio.
4. El INDH reitera su recomendación al Ejecutivo en orden a que debe garantizar que las solicitudes de refugio se tramiten de conformidad con la ley, eliminando la práctica de preadmisibilidad y asegurando que la tramitación en todas sus etapas cumpla con los debidos requisitos formales de manera de facilitar la apelación oportuna.

5. El INDH reitera al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial que se debe asegurar a las personas sujetas a procesos de expulsión el ejercicio efectivo de su derecho a ser oídas, a contar con una representación adecuada y a un plazo adecuado para interponer recursos contra las decisiones de expulsión.

6. El INDH recuerda al Estado, especialmente al Poder Ejecutivo, que toda decisión de expulsión y/o medidas de abandono deben dictarse en conformidad con el Derecho Internacional, en particular con lo establecido en la Convención de Derechos del Niño para asegurar el respeto al principio de reunificación familiar, interés superior del niño o de la niña, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al debido proceso, entre otros. Asimismo, las decisiones deben analizarse individualmente para cada persona tomando en consideración sus situaciones particulares, considerando el deber de especial protección de grupos vulnerables.

7. El INDH reitera la recomendación al Poder Ejecutivo, en relación con su deber de impulsar una fiscalización activa que prevenga la vulneración de derechos de la población migrante en materias laborales, en acceso a la atención en salud y en el derecho a la educación.

8. El INDH recomienda al Ministerio Público y al Poder Judicial a realizar en materia de trata y tráfico de personas, capacitaciones continuas y formaciones permanentes a los distintos agentes del sistema penal, para dar aplicación adecuada y efectiva de los estándares en la temática; a fortalecer la búsqueda y recopilación de pruebas; y a realizar efectivos seguimientos a los casos,





incrementando la efectividad del sistema de justicia para investigar y sancionar los delitos de trata y tráfico de personas.

9. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, el acceso a prestaciones sociales a las personas extranjeras, con especial atención al principio de la no discriminación; y, en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, sin distinción respecto a su nacionalidad o condición legal de los adultos responsables.

10. El INDH insta al Poder Ejecutivo a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar el ejercicio del derecho a solicitar refugio o poder migrar al país por parte de extranjeros en situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público del país.

11. El INDH recomienda a todos los organismos estatales responsables, aumentar la producción y las herramientas de información estadística relacionada con la migración con el objetivo de fortalecer la evidencia y análisis sobre la situación migratoria en el país, especialmente respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes, y que los datos estén desagregados por sexo, edad, situación de discapacidad, nacionalidad, origen étnico y racial, y diversidad sexual.

12. El INDH reitera su recomendación al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en orden a adoptar medidas para promover la formalidad de las relaciones laborales, de manera que la mayor cantidad de trabajadoras y trabajadores puedan acceder a las prestaciones de seguridad social existentes, considerando especialmente los casos de las trabajadoras y trabajadores de casa particular, y trabajadoras y trabajadores migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

BBC News Mundo. Fernanda Paúl (24 de septiembre de 2021). ¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile?. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943





CIDH. (2019). Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019).

Corte IDH. (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.

Corte IDH. Cuadernillo N° 2 Personas situación de migración o refugio. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf

Corte Suprema de Justicia. (2021, junio 10). Resolución AD 596-2021. Instrucción dictada por el Presidente de la Corte Suprema, don Guillermo Enrique Silva Gundelach. Disponible en: https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/getRulingNew/2068

DEM. (2021). Estimación población extranjera en Chile 2020. Disponible en: https://www.extranjeria.gob.cl/media/2021/07/Estimacio%CC%81n-poblacio%CC%81n-extranjera-en-Chile-2020.pdf

Diario UChile. (2021, mayo 7). Cátedras de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la U. de Chile exigen el fin de las expulsiones de personas migrantes. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/05/07/catedras-de-la-vicerrectoria-de-extension-y-comunicaciones-de-la-u-de-chile-exigen-el-fin-de-las-expulsiones-de-personas-migrantes/

Diario UChile. (10 de mayo de 2021). Luis Eduardo Thayer por expulsiones masivas: “No hay ningún lugar del mundo que humille a las personas de esta manera”. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/05/10/luis-eduardo-thayer-por-expulsiones-masivas-no-hay-ningun-lugar-del-mundo-que-humille-a-las-personas-de-esta-manera/

Diario UChile. (6 de junio de 2021). Eduardo Cardoza (Movimiento de Acción Migrante) y nueva expulsión masiva: “Se está normalizando la violación de los derechos humanos”. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2021/06/06/eduardo-cardoza-movimiento-de-accion-migrante-y-nueva-expulsion-masiva-se-esta-normalizando-la-violacion-de-los-derechos-humanos/

El Mostrador. (23 de junio de 2019*). “*Queremos refugio”: Venezolanos protestan en frontera Chile-Perú por nueva visa consular. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/06/23/queremos-refugio-venezolanos-protestan-en-frontera-chile-peru-por-nueva-visa-consular/

Ex Ante. Jorge Poblete y María Arriagada. (20 de octubre de 2021). Los muertos de Colchane: las 18 vidas truncadas al entrar a Chile por el desierto. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/los-muertos-de-colchane-las-18-vidas-truncadas-al-entrar-a-chile-por-el-desierto/

Gobierno de Chile (2018). Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. Obtenido de ChileAtiende: https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54003-reforma-migratoria-y-politica-nacional-de-migraciones-y-extranjeria

Informe Anual INDH. (2011). Sobre la situación de los derechos humanos en el país. Disponible en:





https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/38/informe-anual-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Informe Anual INDH. (2012). Sobre la situación de los derechos humanos en el país. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/296/informe-anual-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Informe Anual INDH. (2017). Sobre la situación de los derechos humanos en el país. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf

Informe Anual INDH. (2018). Sobre la situación de los DDHH en el país. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Anual-2018-Cap2.pdf

INDH. (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería presentado por el INDH al Boletín 8970-06 y aprobado por el Consejo del INDH con fecha 11 de junio de 2018 en sesión ordinaria N° 428. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4&isAllowed=y

INDH. (30 de noviembre de 2018). Corte Suprema ratifica ilegalidad de detención de: haitianos en situación migratoria regular. Disponible en: https://www.indh.cl/corte-suprema-ratifica-ilegalidad-de-detencion-de-haitianos-en-situacion-migratoria-regular/

INDH. (2019). Informe Programa Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2018, pp. 199-261.

INDH. (2019a). “Gestiones del INDH logran rencuentro entre niños venezolanos y su madre”, 11 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.indh.cl/gestiones-del-indh-logran-rencuentro-entre-ninos-venezolanos-y-su-madre/

Informe Anual INDH. (2020). Sobre la situación de los derechos humanos en el país. Disponible en:

INE. (31 de diciembre de 2019). Información disponible en la página web oficial del INE. Disponible en: https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019#:~:text=las%20Conferencias%20Ciudadanas!-,Seg%C3%BAn%20estimaciones%2C%20la%20cantidad%20de%20personas%20extranjeras%20residentes%20habituales%20en,31%20de%20diciembre%20de%202019

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



La Tercera. (3 de septiembre de 2021). Éxodo de haitianos aumenta 81% en el último año. Disponible en: https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/exodo-de-haitianos-aumenta-81-en-el-ultimo-ano/YKTMTEID5VDLLG2YYEFCH2QNKU/

MARTÍNEZ, Jorge. (2003). El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002. CEPAL - SERIE Población y desarrollo N° 49, Santiago.

OIT. (2010). International labour migration: A rights based approach. Resumen Ejecutivo. Ginebra.

OIT. Resumen Ejecutivo. Informe sobre Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes. Resultados y metodologías. Tercera Edición.

ONU. (1986). Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. HRI/GEN/1/Rev.7 at 159 (1986).

ONU. (XXXX). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2°, párr. 2 del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 30.

ONU. (2018). Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 72/179. Protección de los migrantes. 29 de enero de 2018. A/RES/72/179.

ONU. (2020). ACNUDH. COVID-19 y los derechos humanos de los migrantes. Guía publicada el 7 de abril de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pdf

ONU. (2021). Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares. Observaciones Finales sobre el segundo informe periódico de Chile. 11 de mayo de 2021. CMW/C/CHL/CO/2

ONU. (7 de mayo de 2021). Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria; del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Carta enviada al Presidente de Chile, Sebastián Piñera. UA CHL 3/2021

ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Nº 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2°, párr. 2 del Pacto Internacional de

ONU. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU (CMW) y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU. Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes. Documento publicado el 26 de mayo de 2020. Disponible en:





https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf

ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer. Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias, párr. 1.

ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° 30. Discriminación contra los no ciudadanos, párr. 7.

PRENSA PRESIDENCIA. (29 de agosto de 2020). ARICA. Presidente Piñera visita el complejo fronterizo Chacalluta. Disponible en: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=165532

SERVICIO DE MIGRACIONES LABORALES – Departamento De Condiciones De Trabajo E Igualdad Y El Departamento De Estadística. (30 de junio de 2021). Resumen Ejecutivo. Informe sobre Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes. Resultados y metodologías. Tercera Edición. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_808941.pdf

Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Migración Internacional en las América. OCDE, CEPAL y OEA, Washington, 2011.

THAYER, Luis Eduardo.(27 de abril de 2021). Nueva Ley de Migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos. En CIPER ACADÉMICO. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/

Universidad de Chile. (30 de abril de 2020). Declaración sobre el proyecto de ley de migraciones: no más racismo institucional en Chile. Disponible en: https://www.uchile.cl/noticias/163015/declaracion-no-mas-racismo-institucional-en-chile





Memoria y Justicia



El pilar de justicia del proceso transicional post dictadura en Chile y el deber de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos (1973 – 1990)



EL PILAR DE JUSTICIA DEL PROCESO TRANSICIONAL POST DICTADURA EN CHILE Y EL DEBER DE PERSEGUIR, INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS (1973 – 1990)

ANTECEDENTES

Desde la puesta en marcha del INDH, las violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos y libertades fundamentales en el marco de la dictadura han sido una preocupación constante. En efecto, el Instituto ha señalado que la dictadura militar representa "la transgresión más flagrante a la dignidad de las personas en la historia reciente del país. En este contexto, la persistente acción de los familiares de las víctimas y de quienes sobrevivieron, y de sus organizaciones, abogados/as, trabajadores/as de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, contribuyeron a romper el silencio y la negación". Pero la sola constatación de estos hechos, incontrarrestables, necesitó de una férrea voluntad para dejarlos establecidos en el concierto social. En efecto: "Su acción permitió, en un largo proceso no exento de retrocesos y dificultades, que se asentara como verdad histórica y jurídica que los atentados a la vida y la integridad personal cometidos constituyeron crímenes de guerra y de lesa humanidad, perpetrados en un marco de denegación sistemática de justicia, configurando así un cuadro de impunidad institucionalizada" (INDH, 2010, p. 154).

A partir de este diagnóstico el Instituto ha relevado, en términos generales, la necesidad de ajustar la legislación doméstica a los estándares previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, derivados de los tratados ya ratificados, así como al cumplimiento de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los diversos fallos contra el Estado chileno en la materia. Especial mención debe realizarse al cuestionamiento sobre la aplicación del Decreto Ley de Amnistía 2.191,[188] y la reiteración de que él no puede constituir un obstáculo en la investigación, juzgamiento y sanción de responsables (INDH, 2010; INDH, 2011; INDH, 2012; INDH, 2013; INDH, 2014; INDH, 2015). Similar situación ocurre con el llamado a los tribunales superiores de Justicia en la aplicación de la legislación nacional para que no permita un uso que vulnere la garantía de acceso a la justicia (INDH, 2011; INDH, 2014). Así también, se ha instado a

[188] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154.





revisar la Justicia Militar,[189] con el objeto de restringir su competencia a delitos de la función militar y se excluya toda posibilidad de investigar, y eventualmente sancionar, delitos comunes (INDH, 2010; INDH, 2011).

Paralelamente, se han hecho llamados a cumplir con los acuerdos que el Estado chileno ha convenido a través de soluciones amistosas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y alentado la ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, ingresada al Senado en julio de 1994. Esto, en la línea de reafirmar el carácter inamnistiable e imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad ocurridos en el período 1973-1990 (INDH, 2010; INDH, 2017).

En términos más específicos, el Instituto ha recordado la obligación de garantizar a las víctimas y sus familiares el acceso a recursos judiciales efectivos, proporcionando una respuesta judicial eficiente, eficaz y en plazos razonables; dar completa asistencia judicial a las víctimas, detenidos desaparecidos y ejecutados políticos,[190] y en subsidio a sus familiares; agilizar los procesos investigativos, que permitan la determinación de responsabilidades penales por las graves violaciones a los derechos humanos en dictadura; y reforzar los órganos colaboradores de la justicia, proveyendo todos los recursos necesarios, incluido el fortalecimiento del Programa de Derechos Humanos, del Servicio Médico Legal y la Brigada de Derechos Humanos de la PDI, con el objeto de que las investigaciones en curso logren avanzar y culminar (INDH, 2010; INDH, 2013; INDH, 2014; INDH, 2015).

A lo largo de su historia, el Instituto ha generado un cúmulo de análisis en torno a la justicia transicional,[191] cuyos pilares relativos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición han sido esenciales para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la sociedad chilena en relación a los compromisos internacionales en la materia. Para continuar y profundizar dicho análisis, el desarrollo del presente capítulo

---

[189] Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C 135.

[190] Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267.

[191] En el campo de los derechos humanos, este concepto refiere a “[…] la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”. Al respecto, ver Informe “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, presentado ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 3 de agosto de 2004, S/2004/616, párr. 8.



estará centrado en el pilar de justicia, es decir, en las medidas estatales adoptadas conducentes al cumplimiento de la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, así como de enjuiciar y sancionar a los responsables de los crímenes cometidos por agentes del Estado. Esto, con especial énfasis en analizar la respuesta de los distintos órganos del Estado de Chile respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en dictadura.

En un primer apartado, se expone el marco de obligaciones estatales y su grado de cumplimiento, distinguiendo por un lado aquellas vinculadas con perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos; y, por otra, las relativas a fallar dentro de un plazo razonable los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad. A ello, sumamos los estándares en relación a la búsqueda de personas desaparecidas.

A continuación, se profundiza en los diversos obstáculos que se presentan en el marco de la tramitación de las causas judiciales y, por ende, su impacto en las probabilidades de esclarecer los hechos y sancionar adecuadamente a los culpables en función de los estándares establecidos para ello a nivel internacional, y refrendados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en casos contenciosos contra el Estado chileno.

Posteriormente, se dedica una sección al análisis del Plan Nacional de Derechos Humanos en su eje sobre "Dictadura y memoria", en específico las medidas comprometidas por el Ejecutivo en relación al pilar de justicia, comparando el plan inicial,[192] con aquel que tomó razón la Contraloría y las acciones que efectivamente se implementaron. A modo de cierre, se establecen recomendaciones destinadas a orientar el actuar estatal y reducir las brechas entre las prácticas domésticas y los compromisos internacionales para la obtención de justicia sobre las deudas pendientes con las víctimas de los delitos cometidos por agentes estatales en el período 1973-1990.

LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN EL MARCO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN DICTADURA

Posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los estándares vinculados a perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos

La obligación de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos nace del derecho de acceso a la justicia o a la protección judicial eficaz que

[192] Decreto 1.107, de 21 de diciembre de 2017.





consagran los tratados internacionales, así como de otros instrumentos internacionales que refuerzan los conceptos en torno al derecho de la víctima, sus familiares y de la sociedad en su conjunto a conocer la verdad. Por su parte, la Corte IDH ha hecho hincapié en su jurisprudencia que, en los casos de graves violaciones de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de realizar una investigación *ex officio*, sin dilataciones, seria, imparcial y efectiva.[193]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en abril de este año, se refirió a los estándares respecto a los pilares de la Justicia Transicional, en el texto titulado *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales* (2021).[194] En dicha recopilación, la CIDH ha identificado diez elementos a propósito del pilar de justicia en el marco de las transiciones democráticas, los que se describen a continuación.

Prohibición de aplicar la figura de la amnistía, prescripción y consideraciones con el indulto.

La CIDH ha sostenido que en el caso de aplicar la amnistía a los crímenes de lesa humanidad se produce una doble vulneración, puesto que, por una parte, afecta el derecho a la igualdad (artículo 1.1 de la CADH), limitando el libre y pleno acceso a la justicia sin discriminación; y, por otra, imposibilita el acceso a la información respecto de los acontecimientos que rodearon la violación a un derecho humano, eliminando la posibilidad de poner en marcha la jurisdicción interna de los países.

En ese contexto, la Corte IDH, en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile de 2006, prescribió que "el Estado debe asegurarse que el Decreto Ley 2.191[195] no siga representando un obstáculo para la investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables de otras violaciones similares acontecidas en Chile".[196] Aún más, agregó

---

[193] Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C 16.

[194] Para revisar el marco jurídico aplicable, esto es, las normas y estándares del sistema interamericano en relación con el derecho a la verdad, ver "Derecho a la Verdad en América" (2014), capítulo II. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf

[195] Concede amnistía a las personas que indica por los delitos que señala: Artículo 1°- Concédese amnistía a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores hayan incurrido en hechos delictuosos, durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas.

[196] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154. párr. 145.



que pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad mediante el mismo decreto ley es incompatible con la Convención Americana y, por tanto, carece de efectos jurídicos.

De la misma forma, el año 2013, en el caso García Lucero y otras vs. Chile, el órgano jurisdiccional ordenó al Estado a "continuar y concluir, dentro de un plazo razonable, la investigación de los hechos ocurridos al señor García Lucero [...] sin que el Decreto Ley 2.191 constituya un obstáculo para el desarrollo de dicha investigación".[197] En esa línea, el compendio mencionado anteriormente destaca que la obligación de investigar graves violaciones de derechos humanos es de carácter irrenunciable e independiente de si el Estado está en un proceso de transición democrática o no.

Respecto de la prescripción, la Comisión Interamericana (2021) declara que, de aplicarse esta figura jurídica, el Estado estaría renunciando a su obligación de perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Además, la CIDH ha señalado que, en los casos de graves violaciones de derechos humanos, tales como la desaparición forzada de personas, ejecución extrajudicial y la tortura, persiste la obligación de investigar y sancionar dichos crímenes pese a que los hechos no tuvieran lugar en contextos de violaciones masivas y sistemáticas. En relación a las acciones civiles en que se falló la prescripción por parte de los tribunales nacionales, la Corte IDH, en el caso Órdenes Guerra y Otros vs. Chile,[198] estableció que el Estado chileno fue responsable por violar el derecho de acceso a la justicia, debido a que declaró prescritas acciones civiles de víctimas de la dictadura militar que buscaban obtener reparación por parte del Estado. Lo anterior se fundamenta en que los hechos que dieron origen a las acciones civiles de reparación de daños fueron calificados como crímenes contra la humanidad, por tanto, la imprescriptibilidad de estos se aplica de igual manera en el ámbito civil.

Por último, en materia de beneficios carcelarios o conmutaciones de pena, la CIDH (2021) señala que el Sistema Interamericano[199] ha manifestado que el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena, como el indulto, pueden resultar en una forma de

[197] Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267. párr. 255.

[198] Corte IDH. Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C 372.

[199] Sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, constituido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/9/#zoom=z



impunidad, afirmando, de modo genérico, que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) prohíbe la aplicación de amnistías, indultos y otros excluyentes de responsabilidad a quienes hayan sido condenados por crímenes de lesa humanidad. Sobre los indultos en particular, la Comisión se refirió al tema en el caso de Alberto Fujimori en Perú durante el año 2017. En una nota de prensa,[200] declaró que: “El indulto presidencial es una potestad constitucional discrecional del Presidente de la República, pero debe estar regida por principios constitucionales y normas internacionales de derechos humanos”. De esta forma, queda en claro que inclusive las potestades presidenciales quedan obligadas al deber de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

La figura del *non bis in idem* y la cosa juzgada fraudulenta

A raíz de los regímenes dictatoriales que se dieron en América Latina en un período de su historia reciente y sus respectivas transiciones democráticas, las situaciones de impunidad, mediante procesos poco transparentes y carentes de garantías para las víctimas, han sido un problema que se replica en casi todos los países de la región. En ese sentido, para contrarrestar el fenómeno antes mencionado, la Corte y la Comisión Interamericana han integrado el concepto de *cosa juzgada fraudulenta*,[201] el cual consiste en el resultado de “un juicio en el que no se han respetado las reglas del debido proceso, o cuando los jueces no obraron con independencia e imparcialidad”. Así, a pesar que los organismos americanos son conscientes de la relevancia de la cosa juzgada, y del principio *non bis in idem*, el acceso a la justicia es mermado cuando las sentencias tienen un propósito de impunidad.

Sobre esto último, el Sistema Interamericano señala que la revisión de la cosa juzgada, por una eventual mala fe en el proceso, tendría especial relevancia en los casos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, generando con ello que el principio *non bis in idem* deba eventualmente ceder ante los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

La prohibición de juzgar los casos de violaciones de los derechos humanos en la justicia penal militar

[200] Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/218.asp
[201] Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 131.



La Comisión Interamericana indica que: "La justicia militar debe ser utilizada sólo para juzgar miembros de las fuerzas armadas activos por la presunta comisión de *delitos de función*, en sentido estricto" (CIDH, 2006). Estos ilícitos son "acto[s] punible[s] [que] debe[n] darse como un exceso o abuso de poder que ocurra en el ámbito de una actividad directamente vinculada a la función propia de la(s) fuerza(s) armada(s)" (CIDH, 1999). En el resto de los casos, sobre todo cuando ocurren graves violaciones a los derechos humanos, se debe investigar, juzgar y sancionar conforme a la ley, por los tribunales penales ordinarios, ya que en las fuerzas armadas existe un arraigado *esprit de corps*, que puede generar que los oficiales integrantes de la justicia militar se sientan obligados a encubrir delitos cometidos por sus colegas o superiores. En tal sentido, la Corte Interamericana, en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile,[202] declaró improcedente la aplicación de la justicia militar en los casos de violaciones a los derechos humanos, puesto que, por ejemplo, eran estos mismos tribunales quienes aplicaban el Decreto Ley 2.191 de Amnistía.

Seguidamente, en el caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile, la Corte Interamericana declaró responsable al Estado chileno por la demora en iniciar la investigación por los hechos de tortura sufridos por las víctimas, y ordenó "poner a disposición de las (mismas) […] un mecanismo que sea efectivo y rápido para revisar y anular las sentencias de condena que fueron dictadas en la referida causa en su perjuicio",[203] debido que las personas condenadas por los Consejos de Guerra durante la dictadura militar no contaron con un recurso adecuado y efectivo que les permitiera revisar las sentencias condenatorias dictadas por dichos organismos.

La obligación de los Estados de incorporar ciertas conductas como delitos en su ordenamiento interno

La CIDH ha señalado que la garantía de no repetición tiene por objeto prevenir la recurrencia de las graves violaciones a los derechos humanos, además de ser una consecuencia jurídica del artículo 2° (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la Convención Americana, del artículo 6° de la Convención Interamericana para

---

[202] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154. párr. 145.

[203] Corte IDH. Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C 300. párr.170.



Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST),[204] y del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).[205]

En ese sentido, la Comisión Interamericana (2021) se ha pronunciado no solo sobre la necesidad de tipificación de estas conductas, sino también ha declarado la responsabilidad de los Estados en esta materia cuando: a) se omite tipificar la desaparición forzada durante un período prolongado; b) la tipificación de estos delitos es inadecuada conforme a los elementos constitutivos de las mismas; c) estas conductas son interpretadas de manera incompatible con su formulación en los instrumentos internacionales.

La obligación de investigar contextos y articular múltiples procesos

La CIDH también considera que un componente esencial en el caso de graves violaciones de derechos humanos es la debida diligencia en las investigaciones de contexto, ya que de esta manera es posible establecer patrones comunes, *modus operandi* y estructuras criminales. En ese sentido, destaca la necesidad de que exista la debida coordinación y articulación de distintas entidades encargadas de esclarecer y perseguir graves violaciones de derechos humanos, con otros actores centrales de los mecanismos de justicia transicional, como lo pueden ser las comisiones de verdad y las comisiones de búsqueda de personas desaparecidas.

Asimismo, la CIDH agrega en dicho texto la importancia de que los Estados realicen "investigaciones diligentes y exhaustivas para determinar contextos que vinculan a actores económicos y empresariales en graves violaciones a los derechos humanos" (CIDH, 2021, p. 59).

La proporcionalidad de las penas

[204] Art 6: […] Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad […].

[205] Art III: Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas […].





Un tema que ha tenido revuelo el último tiempo en el marco de la justicia transicional de los países que estuvieron sometidos a dictaduras está relacionado con la proporcionalidad de las penas que se imponen frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando se han otorgado ciertos beneficios o disminuciones de penas como consecuencia de la colaboración de los perpetradores en la clarificación de los hechos ocurridos. Sobre esta situación, la CIDH ha señalado que la reducción de penas en estos contextos no es en "sí misma violatoria de la Convención u otros instrumentos aplicables, pero sí que las sanciones deben ser proporcionales, situación que deberá ser analizada en cada caso" (CIDH, 2021, p. 59). Agrega, que la proporcionalidad de las penas, además de propender a la justicia, contribuye fuertemente a la no repetición de estos crímenes.

La participación de víctimas y familiares

Tal como indica el texto de la CIDH, el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares a ser oídos está tutelado en la Convención y Declaración Americana, destacando que es imprescindible el adecuado acceso y la participación de estos grupos en todas las etapas de los procesos judiciales orientados a esclarecer las violaciones a los derechos humanos, puesto que funciona como contrapeso en la estructura del proceso penal, y permite fiscalizar los actos del Estado.

Por ese motivo, los Estados deben garantizar que las víctimas tengan acceso a una adecuada representación legal, y puedan participar en las etapas procesales, siempre tomando las "medidas adecuadas para proteger a las víctimas y testigos, propiciar su bienestar físico y psicológico, así como su dignidad y el respeto a su vida privada" (CIDH, 2021, p. 62).

Mecanismos de priorización como posible limitación en el acceso a la justicia

Sobre este estándar, la Comisión advierte que la estrategia de priorización de casos como forma para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos no es incompatible con las obligaciones que emanan de la Convención. Es más, debido a los altos índices de impunidad en el marco de violaciones graves a los derechos humanos, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual, etc., la CIDH ha llamado a que se consideren como casos a priorizar. Sin perjuicio de lo anterior, el mismo órgano previene que no justifica la falta de actuación del Estado en casos que no tengan el carácter de prioritarios.





Beneficios penitenciarios a condenados por graves violaciones de derechos humanos

En materia de beneficios penitenciarios a condenados por graves violaciones de derechos humanos, en Chile, "de conformidad con información de público conocimiento, el 8 de abril [de 2020], se reactivó en el Senado la tramitación del Proyecto de Ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias, conocida como 'ley de indulto humanitario'". Al respecto la CIDH manifestó "su preocupación por una iniciativa legislativa que podría resultar en el otorgamiento de prisión domiciliaria a determinadas personas condenadas, entre otros delitos, por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura". A juicio de la CIDH, con ello se estaría faltando a "la obligación internacional de sancionar a los responsables de crímenes de tal gravedad se puede volver ilusoria cuando la aplicación de dichos beneficios pueda dar la impresión de impunidad".[206]

En razón de ello, la Comisión agrega que "los Estados deben asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos",[207] ya que la imposición de las penas contribuye a prevenir la impunidad, garantizando justicia. Por tal motivo, la CIDH considera que en estas circunstancias se requiere de un análisis y requisitos más exigentes, en relación a la gravedad de los hechos, del bien jurídico protegido, y la obligación de investigar, juzgar y sancionar que tienen los Estados en esta materia.

Cooperación entre Estados, extradición y jurisdicción universal

La Comisión Interamericana (2021) convoca a los Estados a cooperar conjuntamente para investigar, procesar y sancionar a los perpetradores de crímenes de lesa humanidad, y así evitar la impunidad y la afectación al derecho a la verdad de las víctimas, los familiares y de la sociedad en su conjunto. Por este motivo, considera relevante que la jurisdicción universal, al margen de que el delito se haya cometido dentro de un Estado u otro, o que el perpetrador sea nacional del Estado o no, se persiga, investigue y condene a quienes resulten responsables de graves crímenes contra el derecho internacional.

Fallar dentro de un plazo razonable los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad

[206] CIDH. Comunicado de prensa 087/20, CIDH expresa preocupación por iniciativa legislativa en Chile que autorizaría la prisión domiciliaria a determinados condenados por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico militar.
[207] Ibíd.





En los casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones de derechos humanos, la Corte IDH ha indicado que los Estados tienen la obligación de realizar una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva;[208] y considerar la garantía judicial del *plazo razonable*, contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Este último precepto ha sido desarrollado largamente por la jurisprudencia internacional de derechos humanos, identificando cuatro elementos relevantes al momento de determinar si el proceso judicial cumple o no con dicho principio. Estos elementos son: complejidad de la materia, actividad procesal del interesado, actuación de las autoridades estatales, y afectación a la situación jurídica de la persona involucrada.

No obstante lo anterior, estos estándares tienen exigencias particulares, debido a que la búsqueda efectiva de la verdad, en los casos por violaciones a los derechos humanos, es una obligación del Estado, la cual no depende de la iniciativa procesal de la víctima o sus familiares, o inclusive, si aporta o no elementos probatorios.[209]

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana, en diversos fallos,[210] ha sentado la obligación de los Estados a iniciar la investigación de graves violaciones a los derechos humanos sin iniciativa de parte y dilatación, de forma seria, imparcial y efectiva. Por ello, en casos de este tipo la Corte ha puesto mucho mayor énfasis en la actuación de las autoridades del Estado, relativizando la "actividad procesal del interesado", ya que, si bien las víctimas o sus familiares tienen posibilidades de participar y ser escuchados en el proceso, es al Estado a quien le corresponde la obligación de búsqueda efectiva de la verdad.

Con todo, en la mayoría de estos casos, la actividad procesal de los interesados (víctimas y familiares de violaciones a los derechos humanos) es mermada por, justamente, actuaciones realizadas por autoridades de Estado, que imposibilitan desde la presentación de denuncias por estos crímenes, hasta el cumplimiento efectivo de las penas a los condenados. Por ello, el estándar internacional en esta materia se centra en las acciones

---

[208] Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C 134, párr.219

[209] Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo, p. 217.

[210] Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C 99. párr. 130; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C 148, párr. 296; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C 192, párr.157; Caso Garibaldi vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C 203, párr. 135.



ex officio que deben realizar las distintas instituciones y órganos estatales que participan en las investigaciones por violaciones a los derechos humanos, lo que significa no solo no entorpecer el procesamiento de las causas, sino, en sentido positivo, actuar activamente para que avancen y concluyan con resultados efectivos.

Desde la perspectiva de la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Lorena Pizarro.[211]

> […] cuando la justicia no es oportuna, no podemos hablar de justicia. Más de 40 años los sujetos y las sujetas viviendo en impunidad, los civiles en la libertad más absoluta, ejerciendo además cargos de responsabilidad a nivel de gobierno, en el parlamento, en cualquier estructura del Estado, la cual no debiese estar, en cualquier poder del Estado […]. A esto hay que sumar la falta de voluntad política del Poder Judicial de acelerar las causas, el silencio de los responsables y todo se ha combinado para que finalmente en Chile no haya existido verdad y justicia.

El acceso a la justicia en los casos de la desaparición forzada

La desaparición forzada fue un crimen de lesa humanidad que se masificó en las dictaduras que se desarrollaron en Latinoamérica. A raíz de esto, surgieron distintos instrumentos durante el período que buscaron sostener la responsabilidad internacional de los Estados en esta materia, tales como la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, en 1994, y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CIPPDF) en 2006.

En lo pertinente, la CIPPDF señala en el artículo 12 el estándar exigido a los Estados respecto a la investigación de personas víctimas de desaparición forzada:

> 1. Cada Estado Parte velará porque toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial. Se tomarán medidas adecuadas, en su caso, para asegurar

[211] Entrevista realizada el 2 de septiembre de 2021.



> la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.
>
> 2. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.

A su vez, dicha Convención establece expresamente el deber de búsqueda por parte de los Estados, en su artículo 24.3**,** de la siguiente forma: “Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos”.

A nivel regional, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas exige a los Estados mayor nivel de cooperación internacional sobre estos delitos. Así, el artículo I señala:

> Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; d) “Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

Existen además otros instrumentos que incorporan recomendaciones y buenas prácticas relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas. En ese sentido, desde el año 2005 la Asamblea General de la OEA ha dictado distintas resoluciones que impulsan a los Estados Parte a cumplir una serie de deberes internacionales relacionados con la búsqueda de las personas desaparecidas. En tal contexto, en 2018, la Asamblea General estableció en lo referente a justicia y búsqueda de desaparición forzada:





> 1. Esclarecer el paradero y la suerte que corrieron las personas desaparecidas para dar una pronta respuesta a los familiares, valorando la posibilidad de establecer mecanismos u órganos, de carácter y vocación prioritariamente humanitarios, que permitan un marco de investigación amplio e integral y, en caso de muerte, priorizar el objetivo humanitario de recuperación, identificación, restitución y disposición digna de los restos mortales, sin que ello signifique renunciar al cumplimiento de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones […]
>
> 4. Garantizar la participación y representación de las víctimas y sus familiares en los procesos pertinentes, así como el acceso a la justicia y a mecanismos para que puedan obtener una reparación integral, justa, pronta y efectiva […]

En la categoría de buenas prácticas, el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) aprobó en 2019 los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, los cuales representan una evolución en la reflexión interdisciplinaria sobre el fenómeno de la desaparición forzada y constituyen una guía indispensable para la implementación de políticas públicas de búsqueda (Sferrazza, 2019, p. 17). En dicho texto, en lo relativo a justicia, resalta el Principio 3.1, que señala:

> La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser […] el justo castigo de los perpetradores […]

También resulta relevante el Principio 6, al manifestar que los procesos de búsqueda deben iniciarse sin dilatación, tan pronto se tenga conocimiento,[212] aun cuando no se haya

[212] Principio 6.1: "Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita. Estas acciones de búsqueda deben incluir, cuando sea necesario, el desplazamiento a los lugares pertinentes".





presentado ninguna denuncia o solicitud formal,[213] e inclusive con ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes.[214] De la misma forma, el Principio 8 resalta la participación de las víctimas y familiares en la realización de una estrategia integral de búsqueda, para todas las etapas de este proceso, determinando todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella; además de incluir un plan de acción y un cronograma que se debe evaluar periódicamente.[215]

Finalmente, en relación a la investigación penal de estos crímenes, el Principio 13 señala que los mecanismos de búsqueda e investigación de desaparición forzada deben reforzarse mutuamente de forma articulada, coordinando y retroalimentándose ambos procesos.[216] Asimismo, el Principio 13.4 establece:

> La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben

---

[213] Principio 6.2: "Las autoridades encargadas de la búsqueda deben iniciar y emprender de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia o solicitud formal".

[214] Principio 6.3: "La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata. La ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes no puede ser invocada para no dar inicio en forma inmediata a las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida".

[215] Principio 8.3: "Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación –si ellas así lo desean– de las víctimas y sus organizaciones, una estrategia integral para todas las etapas del proceso de búsqueda y determinar todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella. La estrategia integral de búsqueda debe incluir un plan de acción y un cronograma y debe ser evaluada periódicamente".

[216] Principio 13.1. "La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal".

Principio 13.2: "Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades".



ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida.

Esta última recomendación resulta relevante en el caso chileno, ya que el sistema judicial de búsqueda de personas desaparecidas no es complementado por un procedimiento administrativo humanitario, por lo que, una vez terminado el proceso judicial, aunque con sentencia condenatoria, no continua la investigación del destino final de las víctimas de desaparición forzada.

A partir de estos estándares, veremos a continuación cómo algunos de estos temas han sido enfrentados por el Estado de Chile y qué vacíos legales e institucionales todavía persisten e impiden el total cumplimiento de las obligaciones del país en materia de responder a las violaciones de derechos humanos en dictadura, así como los avances que se han logrado cumplir.

LOS OBSTÁCULOS PARA OBTENER VERDAD Y JUSTICIA EN LAS CAUSAS JUDICIALES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN DICTADURA EN CHILE (1973 – 1990)[217]

Según el “Informe sobre el Tribunal Constitucional (TC) y causas DDHH dictadura” (2018),[218] del Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, entre los principales problemas identificados en la actuación de la máxima Corte del país en relación a las causas de violaciones de derechos humanos en dictadura, podrían indicarse:

[217] Para analizar la información estadística y cualitativa se utilizaron diferentes técnicas. El análisis estadístico de los datos contempló la aplicación de medidas de tendencia central y de dispersión, y también la utilización de técnicas de análisis longitudinal. El análisis cualitativo se hizo mediante la descripción y el contraste del contenido de la información recabada en las entrevistas y en los oficios enviados al Consejo de Defensa del Estado, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y a Gendarmería de Chile, solo el primero de ellos contestado.

[218] Disponible en: https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformedeAntecedentesCausasDDHHenTribunalConstitucional1.pdf



1. El uso indiscriminado de la suspensión del procedimiento, que “en todos los casos admisibles, excede el promedio de tiempo que el propio TC declara se tarda en tramitar una inaplicabilidad por inconstitucionalidad (334 días promedio 2016, 266 días promedio en 2017)”;
2. La suspensión del procedimiento decretada sobre sentencias de casación y de reemplazo, lo que entorpecería la ejecución de sentencias judiciales firmes emitidas por la misma Corte;
3. La suspensión del procedimiento decretada sobre causas judiciales en estado de acuerdo ante el TC;
4. La demora de la presidencia del TC en fijar causas de DDHH en tabla, de acuerdo con las atribuciones que le entregan los artículos 68, 87 y demás pertinentes de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (LOCTC);
5. La admisión a tramitación de acciones de inaplicabilidad de normas sobre las cuales el TC ya había emitido pronunciamientos de fondo, en desacuerdo con el artículo 84 de la LOCTC.

Estos nudos críticos identificados en el procesar de las causas estarían en desacuerdo con los estándares internacionales y, según la UDP (2018, p. 6),

> extendiendo en uno o dos años la tramitación de causas cuyo curso lleva varias décadas, falleciendo en el intertanto las víctimas, vulnerando el derecho a todo plazo razonable, posibilitando la impunidad de perpetradores de crímenes de derecho internacional, violando obligaciones constitucionales, convencionales y aquellas emanadas del Ius Cogens que mandatan la investigación, juzgamiento y castigo de los crímenes de guerra y lesa humanidad.

Por otro lado, el mismo Observatorio ha reconocido distintos avances en materia jurisprudencial, como el Caso José Julio Llaulén y Juan Eleuterio Cheuquepá, de 1993, “que descartó la prescripción y la amnistía por calificar al secuestro como un ‘delito permanente’”; o el rechazo de la concesión de indulto a presos por crímenes de lesa humanidad justificado en el Boletín 13.358-070, referente a beneficios carcelarios en el contexto de la pandemia, con el argumento de “que las normas objetadas, que excluyen de la medida a quienes hayan sido condenados por delitos de especial gravedad –incluyendo, naturalmente, a crímenes de lesa humanidad– no constituía una discriminación, sino una “diferenciación fundada en criterios objetivos y proporcionales”.





Entre otros, estos son temas sobre los cuáles la normativa y la jurisprudencia internacional ya se han posicionado en distintas ocasiones, como se ha indicado en el apartado supra,. Empíricamente, en adelante, en este acápite se presentarán prioritariamente datos y experiencias de actores clave involucrados en estas causas y que sirven para dar a conocer los acercamientos y también las brechas entre los estándares internacionales y la realidad de su aplicación en el país.

La persecución penal

Duración de las causas judiciales

En Chile, la persecución penal de los crímenes cometidos en dictadura tiene dos características particulares: la primera se refiere al hecho de que el Estado es responsable por la iniciativa procesal penal solamente en los casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos; la segunda es que las causas judiciales en esta materia son procesadas bajo los criterios y normas del antiguo modelo procesal penal inquisitivo, lo que significa que todavía se realizan de forma escrita, secreta, donde al magistrado le corresponde, al mismo tiempo, las funciones de investigar y juzgar.[219]

Según los registros de la Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema (CS) de Chile,[220] al 31 de diciembre de 2020 existía un total de 528 causas con sentencia firme y ejecutoriada y 1.498 procesos judiciales vigentes por crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura. De estos últimos, 254 se encontraban con fallo de primera instancia; en 89 se había dictado acusación,[221] y 1.154 se encontraban en etapa de sumario.

La mayoría de las 528 causas de derechos humanos llegaron a la Corte Suprema por la vía de recursos de casación, siendo 83% de ellas terminadas con la confirmación de la condena dictada en la Corte de Apelaciones. Del total de crímenes considerados en las sentencias condenatorias confirmadas por la CS (366), el 53,5% se refieren a delitos relacionados con secuestro y desaparición forzada (177), un 42,3% a homicidio/muerte (140), torturas/aplicación de tormentos representan 6,95% (23) de los casos, detención 2,42% (8), otros 2,42% (8), apremios 1,82% (6), y asociación Ilícita 1,21% (4). Cabe indicar que una sentencia condenatoria puede tener uno o más delitos asociados.

---

[219] El nuevo modelo procesal penal acusatorio, vigente en Chile a partir de 2005, se caracteriza por la separación de funciones entre el Poder Judicial y el Ministerio Público, y por ser oral y público.

[220] Información facilitada por Cristián Sánchez Moretti, abogado investigador de la Dirección de Estudios, Análisis y Evaluación de la Corte Suprema, con fecha 30 de agosto de 2021.

[221] Expresión utilizada en el antiguo sistema penal.



Figura 1. Cantidad y porcentaje de crímenes juzgados por la Corte Suprema, al 31 de diciembre de 2020.

Delito	Número de crímenes juzgados	Porcentaje entre el total de crímenes juzgados (%)
Secuestro/Desaparición	177	53,5
Homicidio/Muerte	140	42,3
Tortura/Aplicación de tormentos	23	6,9
Detención	8	2,4
Otros	8	2,4
Apremios	6	1,8
Asociación ilícita	4	1,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos entregados por la Departamento de Estudios de la Corte Suprema de Chile, 2021.

Al analizar longitudinalmente los datos de las causas con decisión de la Corte Suprema, se puede ver que la mayoría de los procesos judiciales concluidos tiene fecha de apertura muy cercana a la fecha de detención de Augusto Pinochet en Londres el año 1998 (Collins, 2010), y, en momento posterior, a la fecha de la ampliación de la cobertura del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el año 2009; mismo año en que se empiezan a cerrar algunas de las causas, así como ocurre con el *pick* de causas terminadas en 2011, como queda demostrado en la Figura 2.



Figura 2; Fecha de apertura y cierre de causas de violaciones a los derechos humanos en dictadura, Corte Suprema, 1965-2021.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Memoria Histórica. http://mhd.pjud.cl/, 2021.

Al analizar la duración de las causas con sentencia dictada por la Corte Suprema, se puede observar que los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad que comenzaron en el período de la dictadura militar en Chile tienen una duración promedio de casi 33 años, y, comparativamente menor, de 9,2 años cuando la causa se inicia con posterioridad al



año de 1990. Además, los datos muestran la existencia de casos emblemáticos de derechos humanos iniciados en dictadura que han durado más de 40 años, o, por otro lado, causas terminadas en un año entre aquellas iniciadas en democracia.

Figura 3. Cantidad y duración de causas por crímenes de lesa humanidad en Chile, con apertura a partir de 1973.

Período de apertura (Tribunal de Primera Instancia (TPI)	Número de causas	Promedio (en años)	Rango (en años)
Dictadura (1973 a 1989)	38	32.89	19 - 46
Democracia (1990 a la fecha)	411	9.22	1 - 22

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Memoria Histórica. http://mhd.pjud.cl/, 2021.

Nota: Se excluyen 101 sentencias por no contar con información que permita realizar este análisis.

Estos datos contribuyen al debate referente al estándar internacional de plazo razonable de las causas porque, si bien es evidente que 40 años sería tiempo demasiado amplio para concluir una causa, el plazo de un año, al mismo tiempo que podría indicar rapidez procesal, podría prestarse para impedir que se profundizaran las investigaciones y se identificaran todos los elementos probatorios y los nexos de responsabilidad, así como la efectiva participación de víctimas y familiares en la causa.

Respecto de esta temática, los actores entrevistados para este capítulo aludieron a las diversas razones o motivos que, desde su experiencia, contribuyen a la demora en los procesos. Algunos enfatizaron la complejidad del asunto*,* dado que es difícil investigar hechos que ocurrieron hace casi 50 años. Ejemplo de lo anterior es la prueba testimonial,

que se reduce al pasar los años en cuanto a su número y calidad. En relación a ello, la Ministra en visita de la Corte de Apelaciones de San Miguel, Marianela Cifuentes,[222] indica que en muchos casos los testigos no pueden declarar, ya sea porque no están en condiciones de hacerlo o porque ya fallecieron, considerando estos procesos como "una carrera contra el tiempo".

No obstante, hay quienes aluden a que las dificultades probatorias tienen relación con el antiguo procedimiento penal. En ese sentido, Maximiliano Murath,[223] abogado defensor de exuniformados, señala que una de las principales demoras se genera cuando "se van incorporando víctimas e inculpados en los procesos, lo cual produce que necesariamente la judicatura dé plazo para que las víctimas puedan accionar y los inculpados defenderse", siendo esto "desordenado". Por otro lado, considera que el procedimiento antiguo, al ser escrito, es "burocrático y muy lento", ya que significa que todas las acciones deben tener copia material en el expediente, con la firma de la autoridad competente. Así las cosas, agrega que "la mayor parte de las causas, si es que no todas, terminan siendo resueltas por la Corte Suprema", porque alguna de las partes presenta un recurso de casación o el procedimiento se suspende por parte del Tribunal Constitucional, por medio de los recursos de inaplicabilidad.

Otros entrevistados aludieron a que un factor relevante en la demora de estos procesos judiciales ha sido la conducta de las autoridades, debido a los retrasos en ciertas diligencias y la falta de financiamiento de las mismas. En esa línea, el abogado de víctimas y familiares de víctimas de la dictadura, Francisco Bustos,[224] estima que existen ciertos retrasos en las pericias del Servicio Médico Legal (SML) y de la Brigada de Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones, que, desde su perspectiva, responden a la "falta de voluntad política" por financiar organismos públicos vinculados a la investigación penal de estos delitos.

En ese sentido, Francisca Pesse, coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Psicólogos y Psicólogas de Chile, experta en psicología forense,[225] sostiene que "hay muchas cosas que se pueden hacer, que no tienen que ver con recursos, sino con la forma, […] mirar el fenómeno de manera distinta". Asegura que "falta más trabajo con perspectiva de derechos humanos". Por otra parte, respecto a las pericias realizadas por el SML, en los casos de identificación de personas víctimas de desaparición forzada, las

[222] Entrevista realizada el 20 de agosto de 2021.
[223] Entrevista realizada el 13 de agosto de 2021.
[224] Entrevista realizada el 5 de agosto de 2021.
[225] Entrevista realizada el 22 de octubre de 2021.

diligencias pendientes en esta materia, según la psicóloga, "deben ser pocas" debido a que ya se ha procesado casi toda la información que se ha entregado sobre estos casos.

El grado de mando y la colaboración de los acusados

Relacionado con lo anterior, Claudio Nash,[226] Coordinador de la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, opina que la demora en estos procesos tiene su origen "en la total ausencia de colaboración de los victimarios", lo cual es compartido por el exjefe del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[227], Francisco Ugás,[228] quien, según su experiencia como abogado litigante, ha visto que "el aporte de las Fuerzas Armadas ha sido escasísimo", y que en el caso de la prueba documental la colaboración ha sido prácticamente nula, debido a que las mismas Fuerzas Armadas y de Orden son las encargadas de archivar sus propias actas y documentos oficiales. El abogado Murath diverge de lo indicado por Ugás y Nash, al señalar que "en el derecho internacional […] la colaboración es doblemente valorada, es al revés que en Chile […]. Acá, finalmente, son castigados, a veces la aplican, a veces no; y si se la dan, después le suben la pena por otro lado".

En lo que se refiere a la responsabilización de los distintos escalafones en las Fuerzas Armadas, Murath señala, desde su perspectiva, que a pesar de ser los rangos medios y bajos quienes más colaboran, son también ellos los procesados en las causas de violaciones a los derechos humanos; o sea, quienes no tomaron las decisiones, puesto que quienes ostentaban los cargos de generales o coroneles de la época en su mayoría ha fallecido. Francisco Ugás tiene otra posición e indica que "en la gran mayoría de los casos, desde la experiencia personal, la persecución penal dirigida por la judicatura esencialmente se materializa respecto de quienes tuvieron ciertos mandos […]. La persecución a personas de menor jerarquía ha sido menor", aunque "desde el Programa de derechos humanos [el objetivo] es que la persecución penal debe dirigirse en contra de todo sujeto que intervenía como autor, cómplice o encubridor". Así también lo señala la Ministra Cifuentes, quien estipula que "respecto de los procesos que yo investigo, el criterio no es imputar solo los hechores directos, sino también a quienes tenían poder de decisión".

En Informe aprobado por su Consejo en la Sesión Ordinaria 618, de 26 de julio de 2021, el INDH declaró respecto a la Ley 21.124 –la cual modifica el Decreto Ley 321, de 1925, del

[226] Entrevista realizada el 5 de agosto de 2021.
[227] A la época en que Francisco Ugás era jefe del Programa de Derechos Humanos, este dependía del Ministerio del Interior.
[228] Entrevista realizada el 18 de agosto de 2021.



entonces Ministerio de Justicia referente a libertad condicional–, que un “aspecto crucial” de la modificación refiere a la “concesión del beneficio en casos de condenas por crímenes de lesa humanidad”. Describe el documento en relación a la colaboración de los condenados que:

> El artículo 3° bis señala que los condenados “por delitos de homicidio, homicidio calificado, secuestro, secuestro calificado, sustracción de menores, detención ilegal, inhumación o exhumación ilegal, tormentos o rigor innecesario, y asociación ilícita, que la sentencia, en conformidad al derecho internacional, hubiere considerado como genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, cualquiera haya sido la denominación o clasificación que dichas conductas hubieren tenido al momento de su condena”, o por delitos de la Ley 20.357 de 2009 “podrán postular a este beneficio cuando, además de los requisitos del artículo 2°, hubieren cumplido dos tercios de la pena o, en caso de presidio perpetuo, los años de privación de libertad efectiva establecidos en los incisos primero y segundo del artículo 3°, según corresponda”.
>
> Respecto a condenas por estos delitos se establece además que “el condenado deberá acreditar la circunstancia de haber colaborado sustancialmente al esclarecimiento del delito o confesado su participación en el mismo; o aportado antecedentes serios y efectivos de los que tenga conocimiento en otras causas criminales de similar naturaleza”, y se señalan factores especiales para valorar a efectos de decidir sobre la concesión del beneficio.

Las condenas por violaciones a los derechos humanos

Como indicado al inicio de este capítulo, el estándar internacional en materia de penas en los casos de crímenes de lesa humanidad es que los Estados deben aplicar penas proporcionales a los delitos cometidos, y asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos, considerando que la imposición de las penas debe contribuir verdaderamente a prevenir la impunidad como mecanismo que impida la repetición de los ilícitos de esa gravedad. Sin embargo, en Chile y en otros países que pasaron por transiciones desde dictaduras hacía la democracia, el cumplimiento de este estándar se encuentra constantemente en entredicho.





Para la CIDH (2021, p. 59) “Un tema que surge en contextos de justicia transicional, tiene que ver con la cuestión de la proporcionalidad de las penas que se imponen frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando los marcos normativos contemplan ciertos beneficios o penas bajas como consecuencia de la contribución de los perpetradores a la verdad”.

La ministra Marianela Cifuentes, opina que “en general las penas que se imponen [en las causas de derechos humanos], atendida a la gravedad de los delitos que se investigan […] son efectivas”. En sentido contrario, el abogado Francisco Ugás considera que “son pocos los casos […] en que las penas, en cuanto a su cuantía, son proporcionales a la gravedad de los delitos que se han cometido”, atendiendo a “múltiples raíces” que provocan el incumplimiento del estándar.

A partir de lo señalado, a continuación se sistematiza una serie de situaciones relatadas por los entrevistados que resultan relevantes de analizar en relación a la dictación de condenas y su cumplimiento.

La no persecución de delitos en las acciones judiciales presentadas por las víctimas

La Comisión Interamericana (2021) ha valorado “las iniciativas orientadas a reunir, sistematizar y analizar la información que se encuentra dispersa en diferentes instancias, y destacó la importancia de considerar las investigaciones e informes producidos por la sociedad civil en ese ejercicio de recopilación”. En este sentido señala que:

> Además de las iniciativas para llevar a cabo y apoyar la investigación de los hechos, las víctimas y sus representantes, los defensores y defensoras de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel crucial en el impulso y el apoyo para las reformas en la legislación, la política y las prácticas necesarias para superar los obstáculos en relación con el derecho a la justicia y a la verdad.

No obstante la importancia de los aportes de víctimas y familiares en la investigación e identificación de los crímenes de la dictadura, reconocida por la Comisión, los abogados querellantes diagnostican que, en los procesos en que han sido parte, ocurre una desestimación de los relatos y pruebas aportadas por las víctimas en las querellas. Según





el abogado Francisco Ugás "no son perseguidos todos los crímenes que son planteados por los querellantes, y eso tiene una expresión en la sentencia, en que solamente se establece la sentencia de un delito, y no así los otros delitos que se expresaban en las querellas".

De la misma forma, Francisco Bustos indica que en muchos de los casos no se persiguen delitos como la tortura o violencia sexual, cuando el destino final de la víctima fue la ejecución o la desaparición forzada. Lo mismo ocurriría cuando los querellantes imputan que los perpetradores habrían cometido el delito de asociación ilícita, lo cual, a la luz de la experiencia de estos litigantes, es coherente con lo ocurrido en la mayoría de los crímenes cometidos en dictadura, ya que victimarios se agrupaban y organizaban para cometer hechos que revisten el carácter de delito, lo que, sin embargo, no se ve acogido por los tribunales.

La aplicación de atenuantes y omisión de agravantes

LA CIDH (2021) ha manifestado que:

> […] si bien la jurisprudencia interamericana ha establecido la irrenunciabilidad de la obligación de investigar graves violaciones a derechos humanos cometidas en el conflicto, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas o desplazamientos forzosos, ha reconocido, por ejemplo, la posibilidad de plantear la morigeración del poder punitivo del Estado, específicamente mediante la imposición de sanciones atenuadas (p. 60).

Sin embargo la Comisión resalta que "el marco de justicia transicional sea aplicado como un sistema de incentivos útiles a la verdad, a la individualización, juzgamiento y sanción de los responsables y a la reparación de las víctimas", destacando, además, que, "en la aplicación de un sistema de justicia transicional, la satisfacción de los componentes de verdad y reparación debe ser rigurosamente examinada y confirmada, como condición imprescindible para la imposición, por ejemplo, de una sanción atenuada a un perpetrador" (p. 14).

En tal sentido, Francisco Ugás ve con preocupación la aplicación de la atenuante de irreprochable conducta anterior en algunos de los casos en los cuales ha litigado. Para el abogado, el atenuante de no tener "anotaciones prontuariales a la época en que se cometió el delito" es poco coherente si se considera que se está juzgando, en gran parte de los casos, a personas que tienen antecedentes extensos por violaciones a los derechos



humanos. Murath, desde otra vereda, advierte que “no [se] niega los hechos; uno no dice: ‘miente nomás’ o ‘retráctate’. No, uno dice: ‘mira, vamos a intentar –que es lo correcto– la mejor defensa desde el punto de vista de las circunstancias atenuantes si proceden; las no agravantes, si proceden; y la aplicación de una pena justa en relación al tiempo’”.

Sobre las agravantes, la Ministra Cifuentes indica que, desde su experiencia, “las penas que yo he impuesto en general están absolutamente acordes con los marcos que establece el legislador y con las atenuantes y las agravantes que proceden en cada caso […]. Y cuando ha procedido, porque el marco legal lo permite, he impuesto penas que se cumplen a través de beneficios alternativos, pero, en términos generales, las penas que se imponen –a partir de la gravedad de los delitos que en general se investigan [y] se encuentran calificados, [como] homicidio calificado, asociaciones ilícitas, etcétera– han sido efectivas”.

Por su parte, los abogados defensores de víctimas mencionados aluden que los tribunales han rechazado la procedencia de algunas agravantes bajo el argumento de que la conducta agravante es inherente al tipo penal. Como ejemplo de lo anterior, Ugás sostiene que la agravante de “delito con auxilio de personas armadas” muchas veces no tiene aplicación en los casos de homicidio, ya que el magistrado considera que la circunstancia es propia del tipo penal (homicidio o crimen de lesa humanidad).

Prescripción y media prescripción

El artículo 103 del Código Penal contempla la media prescripción, el cual establece:

> Si el responsable se presentare o fuere habido antes de completar el tiempo de la prescripción de la acción penal o de la pena, pero habiendo ya transcurrido la mitad del que se exige, en sus respectivos casos, para tales prescripciones, deberá el tribunal considerar el hecho como revestido de dos o más circunstancias atenuantes muy calificadas y de ninguna agravante y aplicar las reglas de los arts. 65, 66, 67 y 68, sea en la imposición de la pena, sea para disminuir la ya impuesta.

Dicho artículo ha generado debate y jurisprudencia contradictoria en la Corte Suprema, lo que perjudica la certeza jurídica y atenta contra la proporcionalidad de las penas. Ahora bien, cabe señalar también que el artículo 103 lo que hace es establecer un sistema de atenuación de la pena, dado el transcurso del tiempo y no establecer estrictamente la



prescripción del delito, lo que podría explicar probablemente la variación jurisprudencial. A modo de ejemplo, Ugás indica que la Sala Penal del máximo tribunal no está aplicando la media prescripción en los casos de víctimas ejecutadas y desaparecidas, pero según su experiencia "esto ha sido un devenir que no ha sido constante".

Datos disponibles en la página virtual "Memoria Histórica",[229] del Poder Judicial de Chile, indican que de 392 causas relacionadas a violaciones de derechos humanos en dictadura, 3 de ellas registran aplicación de prescripción penal y 43 (casi 11%) tienen registro de media prescripción, estas últimas en causas cuyas sentencias se dictaron mayormente entre los años 2008 y 2011, y entre 2015 y 2016.

Frente a ese escenario, en junio de este año la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió recomendar al Estado de Chile dejar sin efecto 16 sentencias de la Corte Suprema en que se aplicó la media prescripción en el cálculo de las condenas de 50 personas juzgadas por crímenes de lesa humanidad. La abogada del caso, Karinna Fernández, añadió que, además, "la Comisión resolvió que el Estado no podrá oponer la garantía de *non bis in idem*, cosa juzgada o prescripción, para dejar de cumplir esta recomendación".[230] Eso porque los estándares en esta materia ya mencionados anteriormente son tajantes y prohíben emplear tanto la prescripción como la media prescripción en los casos de violaciones a los derechos humanos, lo que es avalado además en la norma de *ius cogens* (norma imperativa de derecho internacional) sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

Por esta razón, los familiares y víctimas sobrevivientes han manifestado en reiteradas ocasiones que se atenta contra el derecho internacional, y a los pilares de la justicia transicional, cuando la judicatura acoge el artículo 103 del Código Penal. Esta opinión es compartida por la Ministra Cifuentes, que estima que "no es posible una media prescripción si no es posible la prescripción completa".

El abogado Murath, a su vez, considera que la media prescripción es un "remedio que mitiga que juzgues algo cuarenta años después". Eso porque, según el abogado, primero, no cree que "los uniformados en esa época […] hubieran tenido consciencia de que esto era un delito de lesa humanidad"; segundo, porque "tú vas a terminar condenando sí o sí a una persona con menos grado de certeza de su inocencia o culpabilidad, y esa incerteza que te provoca el no tener pruebas suficiente, porque es prueba de hace 45 años que

[229] Disponible en: http://mhd.pjud.cl/

[230] Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/06/11/comision-interamericana-de-dd-hh-resuelve-que-corte-suprema-debe-dejar-sin-efecto-rebajas-de-penas-en-crimenes-de-lesa-humanidad/





muchas veces no está"; y, tercero: ¿Qué sentido tiene esa pena? ¿Darle 18 años a un señor de 95 años? Yo te lo voy a decir: meramente retributiva, y eso está obsoleto en todos los derechos del mundo, está obsoleto. La pena y los fines de la pena avanzaron mucho en los últimos 40-50 años y pasó de ser meramente retributivo a ser el fin más importante la reinserción social, la rehabilitación social, en fin, y eso no se propende para nada en estas causas.

Sobre el tema, el INDH se manifestó en el *Amicus Curiae* presentado en el caso "Operación Colombo" (ROL 25384-2021), reiterando lo manifestado en los *Informes Anuales* del Instituto (2011, 2013, 2014, 2015, 2017) y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos sobre imprescriptibilidad, la no aplicación de la prescripción y de la media prescripción, la obligación de reparar, y el deber de efectivo cumplimiento de las condenas en crímenes de lesa humanidad aplicables al caso.

l cumplimiento efectivo de las penas

Finalmente, la normativa internacional exige que las sanciones por casos sobre violaciones a los derechos humanos tengan cumplimiento efectivo de la; es decir, que la obligación del Estado en esta materia no sea solo investigar, juzgar y sancionar, sino que asegurar que la condena se cumpla de manera real, para así contribuir a la efectividad de la justicia y de la no repetición. El otorgamiento de beneficios penitenciarios no va en contra del DIDH, pero "los Estados deben asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos, considerando que la imposición de las penas debe contribuir verdaderamente a prevenir la impunidad como mecanismo que impida la repetición de los ilícitos de esa gravedad" (CIDH, 2021, p. 68).

Al respecto, ha crecido la preocupación por parte de los familiares y víctimas de la dictadura por el cumplimiento efectivo de las condenas que se han impuesto por los crímenes de lesa humanidad. Francisco Ugás manifestó que sería de conocimiento público que "el Ministerio de Justicia está reconociendo rebajas de pena e indultos a criminales de lesa humanidad sin control jurisdiccional y sin posibilidad de oposición por parte de las víctimas". Lo mismo afirma Bustos, quien señala que si bien "en el último año sí se han impuesto penas efectivas […] en un mayor porcentaje […], vienen todas estas triquiñuelas, la libertad condicional, los indultos, los beneficios penitenciarios, reducciones de pena", lo que impactaría su cumplimiento efectivo como lo indican los estándares internacionales. En todo caso, todas estas son instituciones jurídicas que se aplican conforme a reglas y principios generales.

Para Lorena Pizarro, presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos,





> […] son condenas bajísimas y cuando logran investigarse, son condenas bajísimas, se van a cárceles especiales y son tan bajas que la inmensa mayoría queda libre, ni siquiera van a cumplir condena. Y van a cárcel especial donde el tema no es que tengan que ir a vivir hacinados –eso no resuelve el tema de fondo–, el tema es que la cárcel especial también es sinónimo de esa impunidad. Entonces todo sigue siendo impune, aunque se les condene.

Como contrapunto, Murath sostiene que "los delitos de lesa humanidad […] algunos sí y algunos no están susceptibles de tener reducción. ¿Cuáles sí? Secuestro, apremio, asociación ilícita, ¿Cuáles no? Homicidio". Agrega, desde su punto de vista, que:

> […] esas personas no son delincuentes que van a salir a secuestrar a alguien urgente o van a salir a matar a una persona o torturarla, porque no lo han hecho en 30-40 años. ¿Por qué no tienen derecho a una salida de domingo y a reinsertarse en la sociedad cuando tienen cumplidos dos tercios de la pena, la mitad, tres cuartos, cuatro quintos? […]. El tener a personas mayores de 70 años, 75 años con Alzheimer […] tienen discapacidad […]. ¿Qué buscan con ese cumplimiento de condena? ¿Qué se busca con eso? Urge ley humanitaria".

La Ministra Marianela Cifuentes expuso que los beneficios penitenciarios regulados en la Ley 18.216 no son incompatibles con las normas internacionales, lo que también e vería reflejado en la información entregada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,[231] al INDH, como respuesta a una consulta sobre el tema.

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (ver figura), se han otorgado seis indultos por razones humanitarias, de los cuales cuatro corresponden a condenados por secuestro calificado, uno por homicidio calificado y uno por asociación ilícita. Destaca de la información entregada por el ministerio que de las 115 solicitudes de indultos realizadas entre los años 2010-2021, las que tuvieron respuesta positiva se registraron en los últimos 4 años: uno en 2018, cuatro en 2020, y uno al mes de mayo de 2021.[232]

Asimismo, dos condenados por homicidio, diecinueve condenados por secuestro calificado y uno por aplicación de tormentos con resultado de muerte, recibieron beneficios

[231]Oficio 3530, de 19 de mayo de 2021.
[232] Decreto 340, de 6/4/2018; Decreto 806, de 30/04/2020; Decreto 1439, de 29/07/2020; Decreto 1440, de 29/07/2020; Decreto 2268, de 14/12/2020; y Decreto 1002, de 10/05/2021.



penitenciarios de la Ley 19.856,[233] totalizando 22 solicitudes atendidas entre las 37 realizadas, lo que representa una respuesta positiva del orden de 60% a los condenados por crímenes de lesa humanidad. De las solicitudes de beneficios atendidas, dos lo fueron en 2010; cuatro en 2011; una en 2015; tres en 2017; ocho en 2020; y cuatro al mes de junio de 2021.[234]

Figura 4. Indultos y beneficios solicitados y entregados a condenados por crímenes de lesa humanidad (periodo 2010-2021)

Delito condenado	**Número de solicitudes de indulto***	**Número de indultos otorgados**	**Número de solicitudes de beneficios penitenciarios**	**Número de beneficios penitenciarios otorgados**
Homicidio (Calificado/Simple)	x	1	5	2
Secuestro Calificado	x	4	31	19
Asociación ilícita	x	1	0	0
Aplicación de tormentos con resultado de muerte	x	0	1	1
Total	115	6	37	22

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021.

[233] Crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.

[234] Decreto 1835, de 5/03/2010; Decreto 6950, de 21/12/2010; Decreto 3162, de 6/07/2011; Decreto 4546, de 17/10/2011; Decreto 4649, de 20/10/2021; Decreto 6592, de 26/12/2011; Decreto 1073, de 28/01/2015; Decreto 218, de 19/01/2017; Decreto 748, de 3/04/2017; Decreto 595, de 10/03/2017; Decreto 165, de 17/01/2020; Decreto 166, de 17/01/2020; Decreto 1378, de 20/07/2020; Decreto 1825, de 15/10/2020; Decreto 2095, de 1/12/2020; Decreto 2122, de 3/12/2020; Decreto 2144, de 4/12/2020; Decreto 2182, de 7/12/2020; Decreto 180, de 19/01/2021; Decreto 445, de 18/02/2021; Decreto 1184, de 2/06/2021; y Decreto 1211, de 4/06/2021.



*Una solicitud de indulto puede haber sido presentada en relación a más de un crimen, por lo que se indica solamente la cantidad total.

En ese sentido, sobre el proyecto de ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias (Boletín 12.345-07), el Consejo del INDH, en la Sesión Ordinaria 550, de 25 de mayo de 2020, manifestó que:

> […] un análisis integrado de los elementos que nos brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, con respecto a personas condenadas por crímenes de lesa humanidad se exige a los Estados una evaluación estricta, con requisitos diferenciados, para la adopción de cualquier medida que pudiere implicar la modificación de la pena impuesta en términos de su reducción, cambios en su modalidad de cumplimiento, libertad anticipada u otros beneficios.
>
> Entre dichos requisitos destacan asegurar el "estándar del otorgamiento debido", o sea, examinando la conducta que el condenado haya tenido antes y después de su condena vinculada a la cooperación en las investigaciones, por hechos de similar naturaleza o en su propio proceso, y los efectos que estas medidas puedan tener en las víctimas, todo ello a fin de impedir que la medida adoptada conduzca eventualmente a una forma de impunidad, lo que importa un análisis caso a caso del cumplimiento de dichos estándares.
>
> […]
>
> El establecimiento de un beneficio tal como la sustitución de la pena privativa de libertad por la reclusión domiciliaria, sobre la base de consideraciones humanitarias, debe compatibilizarse con el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de verdad, justicia y reparación de las violaciones de derechos humanos.

Concluyendo por recomendar al legislador:

> […] que el proyecto de ley aborde en particular lo relativo al castigo efectivo de los crímenes de lesa humanidad, de manera proporcional a su gravedad y a la responsabilidad de la persona condenada, estableciendo requisitos diferenciados para la concesión de alternativas al cumplimiento de la pena respecto de este tipo de delitos, considerando, junto con la especial gravedad del delito, haber



> escuchado a las víctimas o a sus familiares previo a la concesión del beneficio, constatar que el condenado haya cooperado o expresado su voluntad de cooperar con la investigación y que la conducta del condenado revele arrepentimiento (INDH, 2020).

Actuación ex officio por parte del Estado: el Consejo de Defensa del Estado

El Consejo de Defensa del Estado (CDE) es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, de dependencia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos ministerios.[235] La principal labor de esta institución es la defensa judicial de los intereses del Estado;[236] en donde, dentro de sus atribuciones está:

> Ejercer la acción penal, tratándose de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones o empleos por funcionarios públicos o empleados de organismos del Estado, de la Administración del Estado, de los gobiernos regionales, de las municipalidades, o de las instituciones o servicios descentralizados funcional o territorialmente.[237]

Sin perjuicio de lo anterior, en materia de persecución de violaciones a los derechos humanos, no existe una norma expresa que señale la obligación del CDE de iniciar querellas criminales por estos crímenes. No obstante, el CDE,[238] informa que:

> […] ha otorgado la categoría de Causas de Atención Selectiva (CAS) a todas las causas civiles y penales relativas a violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado entre los años 1973-1990 en que le ha tocado intervenir […]. La calificación de CAS significa que la definición estratégica y judicial de dichas causas debe aprobarla el Comité respectivo, en estos casos, el Comité Penal y el Comité Contencioso Administrativo.

El CDE agrega que ha intervenido en 61 causas penales, aunque, sin aclarar cuál sería el criterio que utiliza el órgano para accionar penalmente en ellos. De las causas penales referidas por el CDE, el desglose en materia de estado procesal es el siguiente:

Figura 5. Causas penales en que ha intervenido el CDE por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado entre los años 1973-1990

[235] Artículo 1°. Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.
[236] Ibíd., artículo 2°.
[237] Ibíd., artículo 3° núm. 5.
[238] Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.





Delito	En tramitación	Sentencia absolutoria	Sentencia condenatoria	Sobreseimiento	Total
Asociaciones ilícitas	1	0	0	1	2
Exhumación ilegal	1	0	1	1	3
Homicidio	9	1	12	1	23
Secuestro	18	0	13	1	32
Tortura	1	0	0	0	1
Total	30	1	26	4	61

Fuente: Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.

Nota: Una misma causa puede estar referida a varias personas.

Sobre las causas civiles, a la fecha el CDE informó haber sido notificado de un total de 3.686 demandas referidas a los hechos señalados, que totalizan una cuantía de casi 3 billones de pesos ($2.818.934.980.260). De las 3.686 causas, hay 998 que se encuentran terminadas, entre las cuales en 52,40% se acogió total o parcialmente la demanda, 32,16% finalizaron por acuerdo entre las partes (transacción), y en 15,43% la demanda fue totalmente rechazada.

Figura 6. Total de sentencias por causas civiles tramitadas por el CDE y montos indemnizatorios asociados.

Forma de término	Número de causas	Total indemnizatorio ($)
Sentencias en que se acogió total o parcialmente la demanda	523	$85.941.674.753
Sentencias en que se rechazó totalmente la demanda	154	$0
Causas en que hubo transacción	321	$130.608.000.000
Total general*	998	$216.549.674.753

Fuente: Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.

* Las restantes 2.688 se mantienen ya sea en tramitación judicial o bien en tramitación interna CDE.



En oficio enviado por el INDH al Consejo de Defensa del Estado se consultó por la eventual toma de posición del CDE sobre la excepción de prescripción extintiva de las acciones civiles, frente a la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, de 2018. Ante la consulta, la institución informó que:

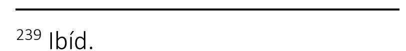
> Las posiciones del CDE sobre determinados fallos se refleja en sus escritos judiciales en casos en los que corresponda hacer un pronunciamiento al respecto, en caso contrario, cualquier estrategia de este Servicio que no se viera reflejada en un libelo podría afectar defensas jurídicas y judiciales futuras, por lo que no corresponde revelarlas.[239]

Resulta conveniente considerar que la posición indicada por el CDE podría incrementar la incertidumbre de las víctimas y sus familiares, en la medida en que no exista una coherencia de postura del órgano que, al mismo tiempo en que persigue crímenes de lesa humanidad, se podría posicionar en contra de las acciones civiles de indemnización de perjuicios de las víctimas de la dictadura. Como organismo del Estado, el Consejo debería revisar, junto a los poderes colegisladores, si para cumplir con las determinaciones de la Corte IDH sería suficiente hacerlo en sus pronunciamientos judiciales o si se requieren cambios normativos que le permitan revisar sus procedimientos.

Participación de los familiares en los procesos judiciales

Tal como se indicó anteriormente, el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares a ser oídas está tutelado en la Convención y Declaración Americana.

Lo que ha sido un derecho de las víctimas y sobrevivientes se transformó en el factor fundamental para permitir que en Chile exista verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición respecto a las violaciones a los derechos humanos, no solo del pasado, sino que también del presente. De esa forma lo señaló el abogado Francisco Bustos:



[239] Ibíd.



> En realidad, el hecho que tengamos este proceso de juzgamiento en buena medida se debe al impulso que han dado familiares de víctimas y víctimas sobrevivientes […]. Son los familiares los que han instado tanto por la investigación y en algún momento también eran principalmente familiares quienes literalmente estaban cavando en el desierto, quienes estuvieron buscando, quienes ante el caso de cada pista trataban de hacer investigaciones por su cuenta.

Sobre el trabajo del Servicio Médico Legal con las víctimas, familiares y asociaciones, Francisca Pesse indica la participación de representantes de estos grupos en el Comité Internacional de Expertos en materia de localización, recuperación e identificación de restos mortales, y el acompañamiento psicosocial al momento de toma de muestras de sangre y de la participación en juicio, lo que busca, entre otras cosas (re)establecer la confianza en el actuar del Estado: “abrir la puerta y mostrar los procesos, o sea, tener como la lógica de trasparentar, producto de la extrema desconfianza que se había generado y con muy justa razón, sin duda”.

Según la psicóloga, la inclusión de víctimas y familiares tiene, también, el reto de evitar la victimización secundaria, al intentar informales, de modo claro y objetivo, los procedimientos y pericias necesarios a que deben someterse.

> Yo creo que muchas de las cosas que generan victimización secundaria en la administración de justicia tiene que ver con que no le explican bien a las personas por qué se está haciendo lo que se está haciendo […]. Y para [cambiar] eso [se debe] implementar una estrategia de trabajo psico-jurídica [que coloque] la víctima en el centro.

Así las cosas, Bustos afirma que ha habido ciertos avances en el contexto de la participación de las víctimas, ya que, según su experiencia, la judicatura hoy es más “receptiva y si alguien recibe un tipo de pista, de dato, eso se va a investigar, coordinando con quien sea necesario”. En esa línea, la Ministra Cifuentes manifiesta que en las causas que ella investiga, siempre ha permitido la participación de las víctimas en los procesos, recibiéndolas en audiencias, escuchándolas, e informándoles de los avances. Además, destaca la elaboración del *Protocolo de acción para instituciones públicas que auxilian a la*



justicia en la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada,[240] que agrupa esfuerzos del Poder Judicial, Fiscalía, Policía de Investigaciones, Carabineros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Según la magistrada, este protocolo "es un avance", porque permite a las víctimas intervenir en las diligencias, con los resguardos del caso, además del deber de siempre mantener informados a ellos y ellas y sus familiares. Esto último se refleja en el punto cuatro del instrumento, que establece:

> […] con el fin de garantizar el derecho de los familiares de las víctimas a conocer el destino de la persona desaparecida y, eventualmente, a solicitar la restitución de sus restos, se les mantendrá informados y podrá autorizarse a que se constituyan en los sitios en que se hayan producido los hallazgos, en la medida que su presencia no interfiera con la labor pericial, ni afecte derechos de terceros o el ministro en visita a cargo de la investigación determine lo contrario.

Con todo, como señala el profesor Claudio Nash:

> […] lo que [se] hubiese esperado acá en Chile es que la vía judicial de búsqueda, en tema de desaparición forzada, por ejemplo, no solo se limitara a la vía judicial, sino que se creara una instancia, como se ha hecho en otros lugares, administrativa, encargada de la búsqueda de personas desaparecidas. Y en eso las familias pudieron haber tenido un rol mucho más relevante del que se les asignó como querellantes o como partícipes de los procesos penales [debido a que] funcionan bajo una lógica donde las víctimas, sus representantes, son un dato de la causa, no son el objeto […] no es el centro la víctima ni menos sus familiares, por lo tanto es un espacio poco amigable el de la justicia.

A raíz de lo anterior, en el siguiente apartado nos referiremos a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada en el marco de los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos.

[240] Informaciones adicionales sobre este protocolo se presentan más adelante en este capítulo.

EL PROCESO DE BÚSQUEDA JUDICIAL DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS[241]

La desaparición forzada no solo repercute en la vida de los familiares más directos de las víctimas, sino inclusive en las generaciones más nuevas y en la memoria social. Sobre ello, la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Lorena Pizarro relata que:

> […] el objetivo de la desaparición forzada es que no encontremos a nuestros parientes detenidos desaparecidos; eso permite que siga siendo una forma de exterminio permanente y continuo. No acaba cuando secuestran a la persona, no acaba cuando lo asesinan porque no lo sabemos, no acaba cuando encuentran los restos, es permanente en el tiempo […] el flagelo de la desaparición forzada.

Frente a ello, en los períodos posdictaduras, cada Estado ha discutido si el proceso de búsqueda de personas desaparecidas se debe realizar junto con la investigación judicial (modelo judicial), o bien por medio de un modelo administrativo humanitario. El objetivo del primero es determinar si el imputado es responsable penalmente y precisar cuál es el grado de participación en el delito; el del modelo administrativo es buscar a la persona desaparecida con vida o en su defecto, en intentar el hallazgo, exhumación, identificación y restitución de sus restos (Rosenblatt, 2015, 181). De esa forma, el hallar a la persona desaparecida se torna un fin accesorio del proceso, puesto que el fin de la sentencia es establecer las responsabilidades penales. Con ello, la posibilidad de encontrar a las víctimas dependerá de las diligencias investigativas que se realicen en cada juicio y de la perspicacia de los ministros *ad hoc*. Por otra parte, la finalidad del modelo administrativo humanitario es buscar a la persona desaparecida con vida o, en su defecto, en intentar el hallazgo, exhumación, identificación y restitución de sus restos.

No obstante lo anterior, cabe aclarar que la implementación de un mecanismo humanitario no puede reemplazar los juicios sobre desapariciones, sino solo complementarlos, ya que de lo contrario se generaría una hipótesis de impunidad contraria al cumplimiento de las obligaciones internacionales de investigación, procesamiento y sanción de los responsables. Así lo han indicado órganos internacionales tales como el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED), que apuesta a la implementación de un modelo complementario con una doble dimensión (judicial y administrativa).

[241] Este apartado se basa en el texto "La búsqueda de personas desaparecidas en Chile", elaborado por Pietro Sferrazza Taibi, a solicitud del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en 2019.

El Estado de Chile ha optado por el mecanismo judicial para dar con el destino final de las víctimas de desaparición forzada, de manera tal que el hallazgo constituye un elemento accesorio, siendo lo más central la determinación de la responsabilidad penal de quienes son investigados por estos crímenes. Sumado a lo anterior, cabe indicar que en Chile no existe un registro oficial centralizado y permanente que califique a las personas desaparecidas. Esto último genera un problema gravísimo, ya que además de mantener la incertidumbre sobre el número total de víctimas, provoca que distintos órganos del Estado y la sociedad civil manejen sus propias cifras, las que no coinciden con exactitud. Sobre lo último, por ejemplo, el informe periódico presentado por Chile ante el CED, el 2018, da cuenta de 1.101 personas desaparecidas, cifra que se habría confeccionado sumando las víctimas calificadas por las comisiones de verdad.[242] En cambio, en la web de la Unidad Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (UPDDHH), se indican 1.094 casos categorizados como detenidos desaparecidos.[243] Por su parte, el Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, considera una cifra aproximada de 1.200 víctimas.[244]

En relación a los hallazgos, según Pesse:

> […] cuando partió el programa de Derechos Humanos y estaba la unidad de la Policía de Investigaciones a cargo de un detective con nombre y apellido, se logró establecer que osamenta que apareciera en este país, donde fuera, se paraba la obra y lo primero que había que hacer era avisarle al Servicio Médico Legal para que fuera a ver qué tipo de osamenta era la que se había encontrado y qué sé yo, y hacer como un despistaje ahí, ¿no? Si era humana o no, si era arqueológico o no, porque todo el tiempo hay hallazgos arqueológicos. Si era de interés Médico Legal, entonces, había que establecer la data para ver si podía ser o no un hallazgo que se asociara a ese período histórico. Esa coordinación [pero] cuando sale esa jefatura de la PDI, se pierde. Entonces ahora los primeros en llegar son otros equipos y depende además de las articulaciones que se hagan en cada lugar.

Actualmente, el Protocolo interinstitucional supra mencionado tiene como objeto:

> […] fijar el lugar del hallazgo de una osamenta, determinar si los restos son humanos o animales, el número mínimo de individuos, la causa de muerte, el

---

[242] Disponible en: https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/02/Informe-CED2018.pdf . 29p. párr. 99.

[243] Disponible en: https://pdh.minjusticia.gob.cl/victimas/

[244] Disponible en: https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/102694/CollinsWP2BritishAcademy.pdf 7p.



> tiempo transcurrido y, por otra parte, recuperar de manera minuciosa los restos humanos y las demás evidencias culturales, balísticas, entre otras, asegurando el adecuado manejo de la evidencia encontrada, ya sea mediante hallazgos accidentales o a raíz de la búsqueda ordenada por autoridad competente y que, adicionalmente, garantice en todo momento el respeto a los derechos de los familiares de las víctimas.

Para la Ministra Cifuentes:

> […] existe ya la orgánica como para desarrollarla de manera adecuada, el problema acá no es de los mecanismos que existen, sino que de información, porque para trabajar tú necesitas tener información […]. Entonces no es un problema de que no exista la voluntad o los mecanismos o los recursos, porque los recursos existen, de hecho, en todas las excavaciones que yo he hecho, que son varias, siempre ha habido voluntad del Ejecutivo, a través del Ministerio de justicia, para financiarlas, no hay ningún problema en eso, nunca ha habido problema, yo no podría decir que alguna vez se dijo: "No, no hay fondos". No, para nada, inmediatamente se proveen los fondos a través del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Ese no es el problema, el problema es que no tenemos los insumos para buscar, no tenemos la información [sobre el paradero de las víctimas].

Independiente del total exacto de víctimas, según el informe periódico presentado al CED en 2018, el SML ha identificado a 291 personas víctimas de desaparición forzada y de ejecución extrajudicial, de las cuales 153 fueron identificadas mediante análisis genético (ADN nuclear) y 123 por análisis tradicional (antropología, huella dactiloscópica u odontología). Finalmente, 15 personas fueron identificadas por análisis de ADN mitocondrial. En la actualidad, el listado de víctimas de violación a los derechos humanos identificadas por el SML, disponible en la página electrónica del Servicio, contempla 176 identificados por ADN,[245] número que es ratificado por Francisca Pesse en la entrevista que concedió al INDH.

Respecto a las causas judiciales, en el informe de seguimiento del CED, Chile reportó que no existe proceso judicial alguno respecto de las 282 personas desaparecidas calificadas, de las cuales 13 correspondían a casos de detenidos desaparecidos y 269 a casos de ejecutados políticos. No obstante, en este último grupo en 254 casos los restos fueron

---

[245] Disponible en: https://www.sml.gob.cl/index.php/2021/05/listado-de-victimas-de-violacion-a-los-dd-hh-identificadas-a-la-fecha/



entregados a las familias (solo en 15 casos no se realizó la entrega).[246] Es decir, solo 28 de aquellas 282 víctimas calificadas, sin proceso judicial abierto, corresponden a casos de desapariciones forzadas. Cabe señalar que esta identificación fue realizada por el Programa de Derechos Humanos con el propósito de darle inicio judicial a dichas causas –de los 28 casos de desaparición forzosa, hay 15 víctimas calificadas respecto de las cuales existe una evaluación de inviabilidad del ejercicio de las acciones penales–.[247] Conforme lo indicado por el Estado de Chile. "El examen de viabilidad consideró distintos elementos de procesos de justicia transicional y contó con el apoyo de diversos abogados litigantes en causas de derechos humanos".[248]

Lo anterior se ve reflejado en la cantidad de sentencias condenatorias por desaparición forzosa que ha dictado la Corte Suprema, como se mostró arriba, donde se puede ver que la Corte Suprema se ha pronunciado mayoritariamente sobre los crímenes de secuestro o desaparición forzada (53,5%). Por lo tanto, a la luz de los datos entregados, el Estado parece haber avanzado en cuanto a su deber de iniciar *ex officio* las investigaciones y juzgar estos crímenes. Sin embargo, la preocupación en esta materia radica más bien en cuál ha sido la eficacia de los procesos judiciales respecto a buscar y encontrar los detenidos desaparecidos.

Francisco Bustos asevera que "Chile, en materia de desaparición forzada, no es un Estado que busque a las personas". En la misma línea, para el abogado defensor de ex uniformados, Maximiliano Murath, la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada, por medio de la investigación judicial "es un cumplimiento de papel […] un ministro que tenga 100 causas, 200 causas y que… ¿Cómo hago?, ¿cuántos detectives va a usar para investigar?, ¿y de dónde lo va a hacer?, ¿y cómo lo va a hacer? Imposible".

No obstante, la Ministra Marianela Cifuentes advierte:

---

[246] 5 de agosto 2020. Información recibida de Chile relativa al seguimiento de las observaciones finales sobre su informe inicial presentada con arreglo al artículo 29, párrafo primero, de la Convención. Disponible en: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsr%2BtnDOu2a8f4aG6g1KfZyfcpptBZrGC970yjfmW9lDyA11xfwQZ9Dmq8EGyqEHfxdXBJ0gDjpD8biJzxsbNxT4DM8rbfunef786Uja%2FphSp

[247] Ibíd.

[248] "Para la confección de informes, fueron estudiados documentos, tales como: i) la Ley 20.537, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra; ii) fallos favorables de la Corte Suprema en causas de derechos humanos; iii) informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; iv) informes de abogados de la UPDH. Asimismo, se evaluó la concurrencia de medios probatorios conforme a la legislación aplicable, y que hicieran presumir al menos la participación de un agente del Estado en los hechos".





> La voluntad del Poder Judicial […] [es que] se realicen las diligencias, incluso las hemos hecho en este tiempo de pandemia. Ahora, ¿por qué no se ha avanzado más? Porque no ha habido noticia, información que corroborar […]. Se ha formado incluso un equipo de trabajo, incluso se ha trabajado en un protocolo de búsqueda […] que está en las últimas etapas para que se haga oficial. Sin embargo […] en la práctica ya se está utilizando y de manera coordinada.

Dicho protocolo, indicado anteriormente, según lo que señaló la magistrada en la entrevista, tiene por finalidad coordinar el trabajo de Ministerio Público, tribunales, policías y organismos periciales, de modo que, ante el hallazgo de restos humanos correspondientes al período de la dictadura, inmediatamente se le da aviso al ministro y se proceda a recabar antecedentes. Además, regula la forma en que los familiares podrían participar en estas diligencias, con el fin de mantenerlos informados. Finalmente, enfatiza que “no es un problema de que no exista voluntad, o los mecanismos o los recursos […], el problema es que no tenemos la información para buscar”.

Así las cosas, el 3 de septiembre de 2021, la Mesa Interinstitucional para Auxiliar a la Justicia en casos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada en el período 1973-1990 divulgó el Protocolo ya mencionado, que fija la conformación de dicha Mesa, como también su funcionamiento ordinario y permanente, y cuáles son sus objetivos y diligencias en el contexto de búsqueda e identificación de personas víctimas de desaparición forzada.

Sobre el mismo aspecto, no está de más recordar que en el *Informe Anual 2020*, el INDH recomendó a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, reponer la acción de “Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos”, considerando la participación activa de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, tomando como orientación los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y dotándolo de los recursos necesarios para hacer eficiente su labor”.

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA “PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y REPARACIÓN DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y MEMORIA HISTÓRICA”





El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH),[249] según señala la Ley 20.885, de 2016, que creó la Subsecretaría de Derechos Humanos (SDH), nació con el objetivo de "contener las priorizaciones sectoriales e intersectoriales de políticas orientadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, con un plazo de 4 años, a contar del año 2018 en el que debe[ría] comenzar su implementación". En su artículo 14 bis, la ley explicita que el plan a lo menos debería abordar las siguientes materias que tienen relación con este capítulo:

- La promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra, en especial, según correspondiere, aquellos comprendidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.
- La preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos.

La existencia de estos objetivos es un hito importante respecto a los compromisos del Estado sobre el tema. Si bien parte de los compromisos dispuestos sobre memoria ya estaban dictados con anterioridad al Plan en documentos dispersos, es importante resaltar que la consolidación de las acciones en una política específica,[250] trazable y medible, es un paso fundamental. Se destaca además que las recomendaciones de los órganos de tratados y del INDH fueron utilizadas para la formulación del PNDH, no solo como insumos para el diagnóstico que se tuvo en cuenta en la elaboración, sino que, en particular, se consideraron también como referencia para la elaboración de acciones.

De acuerdo al Decreto 638, de 9 de junio de 2019, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "La primera versión del PNDH fue aprobada a través del Decreto Supremo Nº 1107 de 21 de diciembre de 2017, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho decreto fue ingresado a Contraloría General de la República para el proceso de toma de razón el 12 de enero de 2018". A partir de la primera fecha referida, el Decreto 638

[249] Artículo 14 bis.- El Plan Nacional de Derechos Humanos tendrá una duración de cuatro años y contendrá el diseño e implementación de las políticas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, debiendo considerar al menos:

a) El señalamiento de los objetivos y las metas.
b) La identificación de responsables.
c) Los recursos financieros disponibles.
d) Los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, a efectos de identificar las dificultades y adoptar las medidas correctivas o complementarias pertinentes.

[250] Según el artículo 14 bis - El Plan Nacional se materializará en la elaboración de políticas [públicas].





(artículo 3°) dejó sin efecto el DS 1107, al mismo tiempo en que aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, que resultó de los cambios propuestos y de la toma de razón efectuada por la Contraloría. El documento tomado de razón lo describe en esta forma:

> Durante el año de 2018 se llevó adelante la primera etapa de la fase de implementación. En este tiempo es posible distinguir dos hitos relevantes: el primer reporte de seguimiento, que dio lugar a un proceso de levantamiento de observaciones, y la actualización de las acciones comprometidas originalmente por cada servicio, así como un conjunto de observaciones recibidas de Contraloría General de la República.
>
> […]
>
> En enero de 2019, la Contraloría remitió a la Subsecretaría de Derechos Humanos un informe con observaciones generales sobre el contenido del Plan, con el propósito de que estas fueran incorporadas en este instrumento, previo a la toma de razón del referido acto administrativo. Las observaciones realizadas por el órgano contralor coincidían en su gran mayoría con los criterios aprobados por el Comité Interministerial de Derechos Humanos, por lo que gran parte de las correcciones señaladas se habían realizado ya durante el proceso de ajuste del Plan.

Actualmente el PNDH contempla 15 objetivos sobre derechos humanos articulados en capítulos, siendo el primero de ellos, denominado *Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica,*[251] el que contiene las temáticas de preservación de memoria y acciones de investigación, sanción y reparación, integrado por tres grandes metas, desagregadas en 13 acciones. De estas, una acción corresponde a la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), una al Servicio Médico Legal, tres al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), y las demás a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

[251] Todas las metas y respectivas acciones, descripción, plazo de cumplimiento, objetivo del desarrollo del milenio asociado, recomendaciones de DDHH a que corresponde, institución responsable, institución colaboradora, recursos financieros disponibles, indicador de cumplimiento y fuente de información para medir el indicador, pueden ser consultados en: https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/9-Memoria%20y%20Dictadura





Figura 7. Metas del capítulo Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica del I Plan Nacional de Derechos Humanos

META 1

Meta 1: Tomar todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los derechos humanos durante la dictadura

META 2

Meta 2: Implementar una política integral de reparación para todas las víctimas de la dictadura

META 3

Meta 3: Preservar la memoria histórica en materia de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, velando por el reguardo del patrimonio histórico en esta materia, y por la articulación de las instituciones públicas dedicadas al rescate, conservación y difusión de dicho patrimonio

Fuente: Ministerio de Justicia Y Derechos Humanos, disponible en https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/9-Memoria%20y%20Dictadura

La primera meta del objetivo "Dictadura y Memoria" del PNDH es la más estrechamente relacionada con el tema de este capítulo, y se refiere a *tomar todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los DDHH durante la Dictadura*, configurada por 13 acciones:

1. Estudio comparado de comisiones de verdad.
2. Informe de posibles mecanismos de acceso a la justicia para víctimas de tortura y prisión política.
3. Estudio de jurisprudencia y evaluación de modificación normativa.
4. Informe en derecho sobre derogación de Ley de Amnistía.
5. Estudio para identificar los beneficios de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por crímenes de lesa humanidad (MDN).
6. Estudio para evaluar la adopción de medidas pertinentes para impedir el reconocimiento institucional de condenados por violaciones a derechos humanos durante la dictadura (MDN).
7. Acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas calificadas de desaparición forzada.
8. Sistematización de información para el acceso a la justicia.



9. Sistematización de información de víctimas calificadas de prisión política y tortura condenadas por tribunales militares en tiempo de guerra.
10. Producción de información estadística sobre el cumplimiento de penas.
11. Unidad de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).
12. Proceso pericial integral para la identificación de víctimas de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura (SML).
13. Fortalecimiento de capacidades institucionales en la Policía de Investigaciones (PDI).

Cambios en las medidas contempladas en el PNDH original versus el actual

De los 15 capítulos, el titulado "Dictadura y Memoria" es el que presenta la mayor cantidad de cambios, llegando a 32 modificaciones.[252] Estos van desde aspectos como el cambio de nombre del capítulo, mejoras generales en el escriturado, la desagregación de acciones compuestas en el plan original para construir acciones específicas, la eliminación de acciones y la adición de otras, cambios en el tono de las acciones (de ejecución a promoción, por ejemplo), y otros de carácter más estructural como pasar de la derogación de leyes, a estudiar el impacto jurídico de una eventual derogación. Entre los cambios hechos en el capítulo sobre Crímenes de Lesa Humanidad y Memoria Histórica se destacan:

1. Mejoras en la redacción de los objetivos, evitando las acciones compuestas allí donde se podían simplificar.
2. La especificación de productos por acción.
3. La adición tanto de acciones como de organizaciones vinculadas.
4. La disminución general de acciones, pasando de 62 a 55 compromisos.
5. La eliminación de acciones relevantes que pueden tener un impacto potente respecto a compromisos de Estado sobre esta materia, en las tres metas que constituyen el capítulo.

El primer cambio que se observa es el nombre del objetivo/capítulo. Se advierte la eliminación de la arista relativa al aseguramiento de la reparación de todas las víctimas de los crímenes y la preservación de la memoria histórica, como así también la alusión al "acceso a la verdad". Un segundo cambio sustantivo es que la acción original relativa a la

[252] Ver infografía al final del capítulo.



"promoción para crear una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos" es reemplazada por dos acciones asociadas que responden más bien a estudios de prefactibilidad, vale decir, a estudios sobre experiencias internacionales similares y sobre mecanismos de acceso a la justicia. En el marco de adecuaciones normativas, al estudio sobre medidas para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, se le elimina la arista sobre el informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar (ver Infografía al final del capítulo).

Siete acciones que presentan cambios relevantes y de carácter estructural tienen que ver con: 1) la promoción de la derogación del artículo 103; 2) dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía; 3) la realización de un estudio sobre medidas que dejen sin efecto, y de manera retroactiva, los beneficios asociados a los grados de militares que cometieron crímenes de lesa humanidad; 4) la ejecución de un plan nacional de búsqueda y destino final de detenidos desaparecidos; 5) la promoción de un proyecto de ley sobre los Sitios de Memoria, que garantice su conservación; 6) la protección patrimonial de Sitios de Memoria, y 7) la tramitación del proyecto de ley que modifica el DFL 5.200 de 1929.

Pasando a cambios menos estructurales, se destaca positivamente la incorporación de la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación como fuente de información, en la acción destinada a la sistematización de datos para el acceso a la justicia. Sin embargo, se releva la simplificación de esta acción, que originalmente es compuesta e implicaba actividades clave de seguimiento de casos e identificación de casos sin abordaje, las cuales fueron eliminadas. Así también, se destaca que respecto a las acciones relativas a "implementar una política integral de reparación para todas las víctimas de la dictadura" asociadas a la meta 2 del presente capítulo, el único cambio relevante observado se encuentra en las Becas Chile.

Estado de la implementación del PNDH

La Subsecretaría de Derechos Humanos dispone, desde el mes de mayo de este año, un informe con el estado de implementación de las acciones comprometidas en el PNDH.[253]

[253] Disponible en: https://planderechoshumanos.gob.cl/reporte-de-avance. Más allá del análisis de la estructuración del capítulo sobre la materia en el plan, es importante destacar el avance del trabajo realizado por el Estado. Al respecto, el mismo informe indica que de las 55 acciones que constituyen los compromisos



En lo que se refiere a las acciones no iniciadas del capítulo *Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica*, estas se concentran en la responsabilidad del Ministerio de Defensa. En particular, sobre la elaboración de protocolo que permita determinar la pertinencia de declaración e identificación pública de sitios de memoria en el sector defensa, y el seguimiento presencial a proyectos de ley que modifiquen el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva.

Además, temáticamente, estas acciones se concentran en compromisos ligados a la promoción y conservación de la memoria histórica, en las que también el Ministerio de Defensa Nacional tiene responsabilidad, como la instalación de placas conmemorativas de las violaciones a derechos humanos en instituciones de la defensa nacional, de conformidad al protocolo dictado sobre sitios de memoria del sector defensa, y la implementación de programas regionales de actividades de promoción de educación en memoria y derechos humanos en los establecimientos educacionales del país, de la que es responsable el Ministerio de Educación.

Las acciones finalizadas presentan una categorización interna entre las que están terminadas con cumplimiento parcial (seis acciones), y las que presentan cumplimiento total (seis acciones). Sobre las que se encuentran como cumplimiento parcial, cabe destacar que la mayoría de ellas corresponden a productos de difusión, donde faltarían aprobaciones finales respecto de diseños Web y otros. Sin embargo, preocupa que uno de ellas, relativa a la realización de un estudio que permita identificar los recintos deportivos administrados por el Instituto Nacional del Deporte y de propiedad municipal, que hayan sido centros de detención, tortura y exterminio, para desarrollar acciones de visibilización de dichos espacios, sigue pendiente en su parte final, que es, en términos concretos, el objetivo más importante para su socialización.

Finalmente, sobre las acciones en implementación, cabe destacar aquellas que presentan suma urgencia y que aún no presentan productos definitivos, aun cuando los límites temporales autoimpuestos por el Estado ya hayan caducado. Destacan aquí importantes acciones relacionadas con el abordaje presentado por este capítulo:

---

sobre la materia de memoria, 38 de ellas, correspondientes al 69,09% están aún en proceso de implementación, 12 acciones correspondientes al 21,82% del total, se encuentran finalizadas, 3 acciones correspondientes al 5,45% del total, no han sido iniciadas, y 2 acciones correspondientes al 3,64%, no presentan reporte de actividades.

- El informe que recoge las opciones de mecanismos para el acceso a la justicia para las víctimas de prisión política y tortura, el informe en derecho y jurisprudencial respecto de la aplicación del artículo 103 del Código Penal para casos de delitos de lesa humanidad, para apoyar discusión legislativa sobre nuevo Código Penal;

- La realización del estudio sobre las medidas que se puedan adoptar para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, y la sistematización de casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355), la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos (Valech II), que hayan sido condenados por Tribunales Militares en tiempos de guerra, entre otros.

Otro aspecto relevante del informe sobre el estado de implementación de las acciones comprometidas publicado por la Subsecretaría de Derechos Humanos[254] es la evaluación que hace del enfoque de dichas implementaciones, estableciendo cinco factores para ese análisis:

1. Participación ciudadana
2. Coordinación con instituciones públicas e internacionales
3. Recepción de denuncias y reclamos
4. Rendición de cuentas a la ciudadanía
5. Mecanismos formales de evaluación

Al respecto, cabe destacar que, a partir de estos factores, de las 55 acciones comprometidas, solo el 22% de ellas presentan mecanismos o actividades relativas a la participación ciudadana, un 47% de ellas ha logrado la coordinación con otras instituciones, el 31% presenta mecanismos de recepción de denuncias y reclamos, un 22% dispone de mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, y finalmente, solo un 25% tiene mecanismos formales de evaluación. En este caso, es relevante constatar el desafío que existe no solo al cumplimiento de los compromisos, sino también en la forma

[254] En efecto, para el análisis de la implementación, la SDH (OEA, 2018) hace referencia a la Guía de políticas públicas de la CIDH, donde se establecen ciertos principios básicos que debiesen estar presentes en cualquier diseño y ejecución de políticas públicas: 1) El principio de igualdad y no discriminación; 2) Mecanismos de participación social; 3) Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia; 4) Producción y acceso a la información como forma de transparencia y rendición de cuentas; 5) La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica; 6) La inclusión de perspectiva de género y diversidad.



en que estas acciones son llevadas a cabo, las que, sobre la base de los mismos datos presentados por la SDH, advierte carencias respecto al marco referencial de trabajo que debiese tener, en especial, un Plan Nacional de Derechos Humanos.

Por todo lo expuesto, de los criterios y números presentados en el avance de la implementación, se advierte que parte importante de los compromisos que se refieren a medidas de verdad y justicia está pendientes de cumplimiento y presentan problemas en lo que refiere a la facilitación de información por parte, especialmente, del Ministerio de Defensa. Asimismo, sobre aquellos compromisos relativos a la difusión y promoción, si bien se observan retrasos en las acciones, muchos de ellos se encuentran en etapa final del proceso de producción, por lo que se espera que puedan lograr ser socializados. Con todo, queda aún una brecha que se debe superar, sobre todo en aquellas acciones asociadas a la configuración de programas de educación.

En este marco, preocupa que dentro de las justificaciones del retraso se informe sobre las dificultades de acceder a los documentos requeridos por tratarse de juzgados militares, contar con expedientes parciales solicitados por oficio al Ministerio de Defensa, o que en términos físicos, la mayoría de las causas se encuentren en difusas o precarias condiciones de legibilidad, considerando también, que en algunos casos la información que aportan los Consejos de Guerra no se condice con la realidad de lo sucedido a las víctimas y otros afectados al contrastarla.

Sumado a esto, también requiere atención la indicación en 11 de las 13 acciones en lo que se refiere a los recursos financieros disponibles para desarrollar e implementar los compromisos que asumió el Estado, que prescribe que provengan de la “utilización de recursos institucionales” o de “recursos humanos institucionales”, sin especificación de la cantidad, ni tampoco referencia a una dotación propia y específica que denote alguna priorización de dichas acciones. Peor aún es la acción vinculada a la PDI, que sugiere que los “recursos [estarán] sujetos a definición presupuestaria anual”. Solo la acción vinculada al SML indica para el “año 2018: 1.100 millones, de los cuales 200 millones son para el ítem Estudios e Investigación. Para los siguientes, recursos sujetos a definición presupuestaria anual”.

Por lo pronto, es importante destacar que las obligaciones estatales sobre la materia, especialmente la referida a acciones de búsqueda de verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición, no solo requieren de un compromiso de todas las instituciones involucradas, sino también de recursos financieros y humanos destacados, y de un enfoque de ejecución que respete los principios orientadores de implementación de estas

medidas expresadas en la lógica de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. En todos estos ámbitos aún queda un camino importante por recorrer y mejorar.

RECOMENDACIONES

1. EL INDH recomienda la formulación de un proyecto de ley de ejecución de penas que aborde las especificaciones, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, del cumplimiento de las condenas por crímenes de violaciones a los derechos humanos.

2. Se reitera la recomendación emanada en 2017, dirigida a los poderes colegisladores, respecto de ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, ingresada al Senado en julio de 1994.

3. Se reitera la recomendación de 2013, en donde el INDH incita a los Poderes Ejecutivo y Judicial a garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y familiares de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, proporcionando una respuesta judicial eficiente y eficaz, en plazos razonables.

4. Se reitera la recomendación de 2014 y 2015 efectuada por el INDH, que propone a los tribunales superiores de Justicia sigan absteniéndose de reconocer valor jurídico a instituciones reñidas con la naturaleza imprescriptible de los crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad.

5. Se recomienda al Consejo de Defensa del Estado, que deje de alegar la figura de la prescripción de la acción civil en las causas por violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura, de acuerdo a las medidas determinadas en la sentencia Órdenes Guerra y otros versus Chile, de 2018.

6. El INDH reitera la recomendación de 2011, consistente en instar los tribunales superiores de Justicia a abstenerse de aplicar la institución de la media prescripción que vulnera el principio de imprescriptibilidad de estos crímenes internacionales.

7. El INDH reitera la recomendación de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, en orden a dar cabal cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH en el caso Almonacid Arellano, asegurando que se prive de todo efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía.

8. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo ejercer las acciones penales encomendados por ley, a través del Programa de Derechos Humanos, con el objetivo de dar completa asistencia judicial a las víctimas y familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, como también a quienes son víctimas de prisión política y tortura.

9. Se reitera la recomendación de 2014 y 2015, en la cual el INDH recomienda al Poder Ejecutivo proveer todos los recursos que sean necesarios, incluido el fortalecimiento del Programa de Derechos Humanos, del SML y la Brigada de Derechos Humanos de la PDI, con el objeto de que, sin dañar las investigaciones en curso, estas logren avanzar y culminar.

10. El INDH vuelve a recomendar (2015) que el Poder Ejecutivo adopte medidas administrativas que, considerando la no retroactividad de la ley, dejen sin efecto los beneficios asociados al grado de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por delitos de lesa humanidad.

11. Se recomienda al Ejecutivo realizar seguimiento detallado del incumplimiento por parte de cualquier organismo del Estado de las acciones que conforme al PNDH deben realizar estos, además de llevar a cabo todos los esfuerzos para que dichas acciones se vean implementadas a la brevedad posible.

12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que dé amplia divulgación a las acciones del primer PNDH en materia de “Dictadura y Memoria”, distinguiendo aquellas concluidas y las todavía pendientes, haciendo la evaluación de las causas del respectivo incumplimiento.

13. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que establezca priorización de recursos humanos y financieros para el II Plan Nacional de

Derechos Humanos, incluidos los destinados a las metas de capítulo "Dictadura y Memoria".

INFOGRAFÍA – COMPARACIÓN ENTRE EL PNDH ORIGINAL Y LA VERSIÓN FINAL EN MATERIA DE "DICTADURA Y MEMORIA"

PNDH Original	PNDH actual
Promover el acceso a la verdad, la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura, asegurar la reparación de todas las víctimas de estos crímenes, y preservar la memoria histórica.	Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica

PNDH Original	PNDH actual	A qué recomendación de



		DDHH responde
Promover la creación de una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura).	Estudio comparado de comisiones de verdad. Informe de posibles mecanismos de acceso a la justicia para víctimas de tortura y prisión política.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016

PNDH Original	**PNDH actual**	**A qué recomendación de DDHH responde**
Realizar un estudio sobre medidas para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Realizar informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar.	Estudio para evaluar la adopción de medidas pertinentes para impedir el reconocimiento institucional de condenados por violaciones a derechos humanos durante la dictadura.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014:117; INDH, 2014, 2015, 2016
Promover derogar o enmendar el artículo 103 del Código Penal cuando se aplica a delitos de lesa humanidad.	Elaborar informe en derecho y jurisprudencial respecto de la aplicación del artículo 103 del Código Penal para casos de delitos de lesa humanidad, para apoyar discusión legislativa sobre nuevo Código Penal.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
Promover dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía.	Elaborar informe en derecho en relación al impacto jurídico de la eventual derogación de la Ley de Amnistía.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
Realizar un estudio sobre medidas que, considerando la no retroactividad de la ley, dejen sin efecto los beneficios	Realizar un estudio para identificar los beneficios de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016



asociados al grado de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por crímenes de lesa humanidad. Realizar un informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar.	crímenes de lesa humanidad.	
Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos.	Desarrollar y coordinar acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas de desaparición forzada.	INDH, 2014, 2015
Promover un proyecto de ley que identifique, garantice su conservación y defina la administración de los Sitios de Memoria.	Coordinar mesas de trabajo intersectorial para la protección de Sitios de Memoria, en los ámbitos normativos, de conservación, de uso y puesta en valor.	INDH, 2010, 2012
Protección patrimonial de Sitio de Memoria Casa de Piedra en La Serena, Sede FECH ex Cuartel Central DINA, y Recinto del Servicio de Inteligencia de Carabineros (SICAR) ubicado en los subterráneos de la Plaza de la Constitución, como testimonio de violaciones a los derechos humanos, reparación simbólica y educación y promoción de DDHH.	Gestionar la resolución de solicitudes de protección patrimonial de un sitio de memoria como Monumento Histórico en las regiones de: Arica y Parinacota, Atacama, del Libertador Bernardo O'Higgins, Ñuble, Los Lagos y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo ante el Consejo de Monumentos Nacionales.	INDH, 2010, 2012
Continuar participando de la tramitación del proyecto de ley que modifica el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás	Hacer seguimiento presencial a proyectos de ley que modifiquen el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos	INDH, 2014

organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. El proyecto se encuentra a la fecha en segundo trámite constitucional.	dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva.	
Sistematización de información para el acceso a la justicia, que considere los siguientes elementos: 1. Levantar y sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355) y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Valech II), que hayan sido condenadas por Tribunales Militares en Tiempo de Guerra. 2. Levantar las causas con sobreseimiento temporal, identificando patrones comunes de dichos sobreseimientos, identificando el tipo de información que es difícil conseguir, para formular requerimientos masivos de información que permitan el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables. 3. Identificar e impulsar el grupo	Sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355), la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos (Valech II), que hayan sido condenados por Tribunales Militares en tiempos de guerra.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016

de casos que han quedado paralizados en su tramitación por la fuga de inculpados o bien por tener requerimientos de extradición pendientes.		
Asegurar cobertura para beneficiarios por becas de reparación Ley 19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establecer pensión de reparación y otorga otros beneficios en favor de las personas que señala y modificaciones mediante Ley 19.980 Ley de Reparación, ampliando o estableciendo beneficios en favor de las personas que indica, y Ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo a los establecido en dichos cuerpos legales.	Facilitar cobertura de las Becas Chile, a partir de asignación de puntaje de reparación, a quienes cumplan con los requisitos establecidos por la ley, en el marco de la reparación de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura.	INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014
Identificación y difusión de memoria histórica, reparación simbólica y educación y promoción de DDHH. Instalación de placas de identificación y señalización de sitios de memoria.	Identificación y difusión de memoria histórica, reparación simbólica y educación y promoción de derechos humanos, a través de la instalación de ocho placas de identificación y señalización de sitios de memoria declarados Monumento Histórico.	INDH, 2010, 2012
Desarrollo de proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos.	Desarrollo de los siguientes proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos, junto con la Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la	



	Solidaridad: 1. Proyecto "Digitalización y puesta en valor y Conservación de Colecciones del Archivo de la Vicaría de la Solidaridad", que contempla: ejecutar labores de conservación de los documentos a digitalizar; realizar inventario de la documentación a digitalizar; y el control de calidad de las imágenes. 2. Ordenamiento de los archivos jurídicos y documentación pública, para ponerlos a disposición de la sociedad como instrumentos de colaboración a la reconciliación y la construcción de una sociedad fundada en la verdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos. 3. Ordenamiento y re-almacenamiento definitivo de documentación en nuevo inmueble.	INDH, 2010, 2012
Reimpresión de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumento Nacional; y edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumento Nacional segunda parte declaratorias año 2017.	Edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumentos Nacionales entre 1996 - 2018 (segunda parte).	INDH, 2010, 2012
Registro hechos vitales víctimas calificadas. Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en las Comisiones de	Catastro de los hechos vitales de víctimas calificadas: Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en la Comisión	





Verdad y Justicia.	Nacional de Verdad y Reconciliación, por la Corporación Nacional del Reparación y Reconciliación y por la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos. Requiere un levantamiento informático de la información, un repositorio digital, obtener las copias de libros y luego digitalizarla para guardarlas en el gestor de documentos.	INDH, 2010, 2012
Actualización de Bases Curriculares de tercero y cuarto medio. Incorporación de contenidos que contribuyan a la preservación de la memoria histórica en materia de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, en las Bases Curriculares de tercero y cuarto medio formación común Humanista Científica (HC), Técnico Profesional (TP), modalidad artística y diferenciada HC; y de programas de estudio para tercero y cuarto medio en asignaturas de Historia, Geografía y Ciencias Sociales y Educación Cívica.	Promover la actualización de Bases Curriculares de tercero y cuarto medio, a través del diseño de una propuesta que sea presentada al Consejo Nacional de Educación, entidad responsable de la aprobación de dichos instrumentos. Esta actualización incorporará contenidos que contribuyan a la preservación de la memoria histórica en materia de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, en las Bases Curriculares de tercero y cuarto medio, formación común Humanista Científica (HC), Técnico Profesional (TP), modalidad artística y diferenciada (HC); y de programas de estudio para tercero y cuarto medio en asignaturas de Historia, Geografía y Ciencias Sociales y Educación Cívica.	INDH, 2016





Digitalización de testimonios de violaciones a los derechos humanos en dictadura para archivos documentales.	Colaborar en la digitalización de los archivos carcelarios correspondientes a prisioneros políticos entre 1973 y 1990. Esto se realiza en dependencias del Museo de la Memoria y Derechos Humanos, en virtud del Convenio suscrito entre ambas entidades.	INDH, 2014

Acciones que se suman al PNDH (5)

Acciones incorporadas en PNDH actual
ID 9: Medidas para personas calificadas como víctimas de prisión política y tortura incluidas en el listado de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura 2003 (Informe Valech I) y en el de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura 2011 (informe Valech II). Las medidas consideradas son las siguientes: 1. Medidas para facilitar el acceso a solución habitacional en Sistema Integrado de Subsidio (DS01), Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49), Programa Subsidio de Arriendo (DS52), Programa de Protección del Patrimonio Familiar (DS255); Medidas de Excepción para acceder a Sistema Integrado de Subsidio (DS01), Programa Habitabilidad Rural (DS10), Programa Integración Social y Territorial (DS19); 2. Medidas para Deudores Hipotecarios; 3. Atención Preferencial Personalizada; 4. Procedimientos de Difusión.
ID 27: Elaboración de informe sobre la respuesta que el Estado de Chile ha tenido en el período 1990-2018 en materia de justicia transicional.
ID 28: Edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumentos Nacionales entre 1996 y 2018 (segunda parte).
ID 30: Financiamiento a Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, para la ejecución de sus iniciativas institucionales.
ID 33: Impulsar acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas para la difusión, promoción y preservación de la memoria histórica.

Acciones eliminadas del PNDH (7)





Acciones eliminadas en PNDH	A qué recomendación de DDHH responde
ID2. M1 original. Promover la ampliación de facultades de la Subsecretaría de Derechos Humanos respecto a los casos de víctimas de prisión política y tortura calificadas por las comisiones respectivas.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID5. M1 original: Promover la adecuación de la obediencia debida establecida en el Código de Justicia Militar a los estándares de derechos humanos.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID10. M2 original. Asistir a víctimas directas y/o sus familiares en la interposición de acciones en casos de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, mediante la adopción de un convenio de colaboración con la Corporación de Asistencia Judicial.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID15. M3 original. Impulsar la priorización en la atención de la salud pública de aquellas personas calificadas como beneficiarias del PRAIS. 2. Impulsar convenios de asistencia en materia de salud con países en donde residen las personas calificadas como beneficiarias PRAIS.	INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014 INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014
ID35. M3 original. Investigación, sistematización y difusión de episodios represivos/operaciones ocurridas durante la Dictadura.	INDH, 2010, 2012
ID44. M3 original. Creación de un Registro Nacional de Víctimas calificadas de violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH en dictadura. Envío de proyecto de ley que crea un registro único de víctimas calificadas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en dictadura, con el fin de facilitar su reconocimiento y reparación.	INDH, 2010, 2012
ID56. M3 original. Incluir en el guion de visitas guiadas y en talleres educativos documentos desde un enfoque de memoria y dictadura.	INDH, 2014





BIBLIOGRAFÍA

Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales.* Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf

CIDH. (1999). Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 30; Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 12.449, Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores vs. México.

CIDH. (2006). Derecho a la Verdad en las Américas. Párr. 103. Citando: CIDH, Informe 2/06, Caso 12.130, Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México, 28 de febrero de 2006, párrs. 83, 84.

CIDH. (2020). Comunicado de prensa 087/20, CIDH expresa preocupación por iniciativa legislativa en Chile que autorizaría la prisión domiciliaria a determinados condenados por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico militar.

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* [Informe del Secretario General]. Ginebra. Disponible en: https://undocs.org/es/S/2004/616.

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf

Salmón, E. y Blanco, C. (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.Sferrazza Taibi, P. (2019). La búsqueda de personas desaparecidas en Chile. Santiago: INDH.

Sersale di Cerisano, F. (2013). Justicia transicional en las Américas. El impacto del Sistema Interamericano. *Revista IIDH*, *57*(1), 115-136. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32271.pdf.





JURISPRUDENCIA

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154.

Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C 16.

Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 131

Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C 148.

Corte IDH. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C 246.

Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267.

Corte IDH. Caso Garibaldi vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C 203.

Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C 99.

Corte IDH. Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C. 300.

Corte IDH. Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C 372.

Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C 192.




INFORME
ANUAL
2021


INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS